

Russland und die euro-atlantische Sicherheitsordnung: Defizite und Handlungsoptionen

Klein, Margarete; Richter, Solveig

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Klein, M., & Richter, S. (2011). *Russland und die euro-atlantische Sicherheitsordnung: Defizite und Handlungsoptionen*. (SWP-Studie, 34/2011). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-367799>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Margarete Klein / Solveig Richter

Russland und die euro-atlantische Sicherheitsordnung

Defizite und Handlungsoptionen

S 34
Dezember 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2011

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Eine stabile euro-atlantische Sicherheitsordnung mit Russland: Defizite, Prinzipien und Ziele
7	Defizit: Ordnungspolitischer Konflikt besteht weiter
8	Auswirkungen: fragile Kooperation, Gefahr neuer Krisen
9	Ziel: ein stabiles System kooperativer Sicherheit
9	Prinzip 1: Vertrauensbildung zum Abbau von Bedrohungsperzeptionen
10	Prinzip 2: Starke inklusive Institutionen
11	Prinzip 3: Gemeinsame Wertebasis
13	Handlungsoptionen für eine euro-atlantische Sicherheitsordnung mit Russland
13	Status quo Plus
13	Strategische Partnerschaft zwischen Russland und der NATO
15	Verstärkte sicherheitspolitische Kooperation zwischen EU und Russland
18	Vom Korfu-Prozess zum V-bis-V-Dialog: Revitalisierung der OSZE?
19	Revitalisierung und Ausbau bestehender Rüstungskontrollabkommen
21	Fazit
21	Umfassende vertragsrechtliche Neuerungen
22	Sicherheitsvertrag von »Vancouver bis Vladivostok«
24	Verrechtlichung der Beziehungen zwischen Russland und der NATO
24	Fazit
25	Institutionelle Integration: Russlands Beitritt zur NATO
28	Fazit
29	Handlungsspielräume und Interessenlagen für ein System kooperativer Sicherheit
29	Russland: Kooperationsbereitschaft in engen Grenzen
30	USA: Chancen und Grenzen des Reset
31	Europa: Führung gefordert
32	Ausblick: Bausteine auf dem Weg zu einem System kooperativer Sicherheit
32	Baustein 1: Misstrauen abschwächen, Vertrauen aufbauen
33	Baustein 2: Institutionalisierte Kooperation ausbauen
33	Baustein 3: Gemeinsame Wertebasis stärken
34	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Margarete Klein ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Forschungsgruppe Russland/GUS*

*Dr. Solveig Richter ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen*

**Russland und die euro-atlantische
Sicherheitsordnung
Defizite und Handlungsoptionen**

Zu den großen ungelösten Fragen der Sicherheitsordnung, die nach dem Kalten Krieg im euro-atlantischen Raum entstanden ist, gehört diejenige nach dem angemessenen Platz Russlands. Widerstreitende Auffassungen darüber sowie über die institutionelle und normative Ausgestaltung dieser Sicherheitsordnung belasten als Dauerkonflikt die Beziehungen zwischen Russland auf der einen und den NATO- und EU-Staaten auf der anderen Seite. Deshalb fällt es schwer, den zwischen beiden Seiten bestehenden sicherheitspolitischen Kooperationsbedarf zu erfüllen. Das gilt für die globale Ebene; dort geht es um Nichtverbreitungspolitik, Antiterrorkampf und Stabilisierung Afghanistans sowie nukleare Abrüstung. Das gilt aber auch für die regionale Ebene; wichtige Aufgaben hier sind die Einhegung der ethnoterritorialen Konflikte auf dem Balkan und im postsowjetischen Raum, konventionelle Rüstungskontrolle und Energiesicherheit. Der Georgienkrieg 2008 demonstrierte eindrücklich, dass das beiderseitige Verhältnis sich jederzeit krisenhaft zuspitzen kann, solange ein stabiles System kooperativer Sicherheit mit Russland fehlt.

Um solch ein System zu etablieren, sind drei Bausteine nötig. Erstens müssen Bedrohungsängste vermindert werden, die vor allem die neuen NATO-Mitglieder gegenüber Moskau und die russische Seite gegenüber der Atlantischen Allianz hegen. Dies müsste präventiv geschehen, nämlich durch Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Am dringlichsten ist es, die konventionelle Rüstungskontrolle wiederzubeleben und auszubauen. Allerdings haben sich die Haltungen Moskaus und Washingtons stark verfestigt. Nicht nur in den USA wird der Wert vertraglicher Regelungen zunehmend in Frage gestellt. Aus diesen Gründen kommt es vor allem darauf an, dass Deutschland sich wieder auf seine traditionelle Rolle als Motor der Rüstungskontrolle besinnt. Scheitert das konventionelle Rüstungskontrollregime, ist mittelfristig nicht mit neuen Abkommen etwa zu substrategischen Nuklearwaffen zu rechnen. Wegen der russischen Überlegenheit in diesem Bereich liegt eine vertragliche Lösung aber im Interesse der NATO-Staaten. Ein umfassender Sicherheitsvertrag von »Vancouver bis

Vladivostok« oder zwischen Russland und der Atlantischen Allianz, wie von Moskau vorgeschlagen, hätte zwar prinzipiell gute Chancen, Bedrohungsängste zu mildern und Erwartungsverlässlichkeit zu schaffen. Doch die russischen Angebote sind zu bescheiden und die damit verbundenen Kosten für die westlichen Staaten zu hoch, denn diese müssten mit geringerer Entscheidungsautonomie, einer schwächeren NATO sowie innenpolitischen Problemen rechnen, etwa wegen der nötigen Ratifizierung durch die Parlamente. Darum wird der Westen sich in naher Zukunft kaum auf Vertragsverhandlungen einlassen.

Zweitens stünde an, die Dichotomie zwischen inklusiven Organisationen, die Russland und die westlichen Staaten einschließen, aber weitgehend ineffektiv sind (OSZE), und exklusiven, aber effektiven Organisationen (NATO, EU) zu verringern und die institutionalisierte Kooperation Letzterer mit Russland auszubauen. Die OSZE ließe sich mit Hilfe des sogenannten V-bis-V-Dialog revitalisieren, der den 2009 gestarteten Korfu-Prozess fortsetzt. Um zu vermeiden, dass der schon drei Jahre währende Austausch auf Botschafterebene ohne handfeste Ergebnisse verbleibt, müssen endlich auch einige der Vorschläge in politische Entscheidungen gegossen werden. Dabei gilt es insbesondere, die Fähigkeit der OSZE zu Konfliktregulierung und Krisenmanagement im euro-atlantischen Raum zu stärken. In der Zusammenarbeit zwischen Moskau und der EU liegt ungenutztes Potential, vor allem bei der Einhegung ethnoterritorialer Konflikte in der gemeinsamen Nachbarschaft, der Energiesicherheit und externem Krisenmanagement. Hinsichtlich der sogenannten harten, also politisch-militärischen Sicherheit wird der NATO-Russland-Rat das zentrale Kooperationsgremium bleiben. Auf dem gemeinsamen Weg zu einer strategischen Partnerschaft muss die praktische Zusammenarbeit in zentralen Feldern wie Raketenabwehr, Peacekeeping und Antiterrororkampf vorangebracht werden. Zudem sollte der NATO-Russland-Rat durch ein Konsultationsgebot krisenfester gemacht werden. Ein Beitritt Moskaus zur Atlantischen Allianz brächte zwar den größten Sicherheitsgewinn für die euro-atlantische Sicherheitsordnung. Die Kosten wären aber für beide Seiten erheblich: Russland müsste tiefgreifende innen- und außenpolitische Veränderungen in die Wege leiten, die NATO müsste eine verminderte Handlungsfähigkeit und eine interne Kräfteverschiebung akzeptieren. Darum dürfte ein solcher Beitritt kurz- bis mittelfristig keine Realisierungschancen besitzen.

Drittens ist es notwendig, die bisher nur verbal beschworene Wertegemeinschaft mit Russland in eine reale umzuwandeln. Die größten Anreize kann hier die EU als wichtigster Modernisierungspartner Moskaus setzen. Dazu müsste sie aber auch bereit sein, im Konfliktfall kurzfristige ökonomische Vorteile für längerfristige Sicherheitsgewinne zu opfern.

Nach der Eiszeit infolge des Georgienkrieges besteht seit 2009 zumindest wieder eine Perspektive, im Sinne eines graduellen Ansatzes (bottom up) mehr sicherheitspolitische Kooperation zwischen Moskau und den westlichen Staaten zu erreichen. Der sogenannte Reset der amerikanischen Russlandpolitik brachte erste substantielle Sicherheitsgewinne, abzu- lesen am New-START-Vertrag, und entschärfte heikle Konfliktthemen der Vergangenheit wie den NATO-Beitritt Georgiens. Russland reagierte mit erhöhter Kooperationsbereitschaft bei globalen Sicherheitsthemen wie etwa Afghanistan- oder Nichtverbreitungspolitik. Sowohl der amerikanische Reset als auch die offenere russische Westpolitik seit 2009 weisen jedoch enge Grenzen auf: So ist Washington kaum an einer Debatte zur euro-atlantischen Sicherheit interessiert, sichert ihm der Status quo doch eine vorteilhafte Position. Aufgrund des beginnenden Wahlkampfes wird Präsident Obama wohl auch jegliche Schritte vermeiden, die als zu weitgehende Konzession an Moskau kritisiert werden könnten. Die Grenzen russischen Entgegenkommens wiederum liegen bei der menschlichen Sicherheit sowie der Kooperation im postsowjetischen Raum und werden wohl nach Putins anstehendem Wechsel zurück ins Präsidentenamt, der von einem Wiederaufflammen anti-westlicher Rhetorik begleitet sein dürfte, noch enger gezogen werden. Zwar fordert Moskau von den westlichen Staaten ein Mitspracherecht in allen Fragen harter Sicherheit im euro-atlantischen Raum, ist aber im Gegenzug nicht bereit, dieses in der Einflusszone, die es selbst beansprucht, den dortigen Ländern und westlichen Akteuren zuzugestehen. Mehr denn je sind also europäische Initiative und Führung gefragt. Vor allem Deutschland und Polen, die beiden Motoren der europäischen Ostpolitik, müssen sich sorgfältig untereinander abstimmen, und auch Frankreich muss einbezogen werden. Nur wenn es gelingt, einen größeren Konsens in der europäischen Russlandpolitik zu erzielen und substantielle Vorschläge zu formulieren, können die Europäer ihre entscheidenden Vorteile ausspielen: ihre soft power als Wertegemeinschaft und ihre ökonomischen Anreize.

Eine stabile euro-atlantische Sicherheitsordnung mit Russland: Defizite, Prinzipien und Ziele

Nach dem Ende des Kalten Krieges schien es möglich, eine stabile Sicherheitsordnung im euro-atlantischen Raum zu schaffen, also im OSZE-Raum und damit unter Einbeziehung Russlands. Doch diese Hoffnungen haben sich nicht erfüllt. Bis heute konnten sich Moskau auf der einen und die NATO- und EU-Staaten auf der anderen Seite nicht über die Ausgestaltung der euro-atlantischen Sicherheitsordnung einigen, das heißt über die institutionellen und normativen Grundlagen sowie den legitimen Platz des jeweils anderen.¹

Defizit: Ordnungspolitischer Konflikt besteht weiter

Umstritten ist erstens, wie Sicherheit zu definieren ist und welche Aspekte von Sicherheitspolitik überhaupt legitime Gegenstände multilateraler Regulierung im euro-atlantischen Raum sind. Während die EU- und NATO-Staaten einen umfassenden Sicherheitsbegriff vertreten, der neben der sogenannten harten (politisch-militärischen) auch die weiche (menschliche) Dimension abdeckt, möchte Russland den Regulierungsrahmen weitgehend auf die harte Sicherheit beschränken.² Die russische Führung lehnt die menschliche Dimension nicht prinzipiell ab, interpretiert sie aber selektiv je nach Interessenlage und in sehr engen

Grenzen. Insbesondere Fragen von Demokratie und Menschenrechten will sie als innere Angelegenheit souveräner Staaten verstanden wissen. Anders als die NATO- und EU-Mitglieder will Moskau daher keine gemeinsame normative Basis für den euro-atlantischen Sicherheitsraum schaffen.

Uneinigkeit herrscht zweitens über das Institutionengefüge für die euro-atlantische Sicherheitsordnung. Moskau moniert, nach dem Zerfall von Sowjetunion und Warschauer Pakt sei ein institutioneller Neuanfang ausgeblieben. Die »alten Trennlinien der Blockkonfrontation« seien fortgeschrieben worden, indem die westlichen Institutionen beibehalten und gestärkt worden seien.³ Die russische Kritik richtet sich dabei vor allem an die NATO, die sich nicht nur nach Osten erweiterte, sondern auch das Recht beansprucht, außerhalb ihres Bündnisgebiets ohne Zustimmung des VN-Sicherheitsrats und damit ohne russische Vetomöglichkeit zu agieren, wie etwa im Kosovokrieg 1999. Dies ruft in Russland auch deswegen Besorgnis hervor, weil die NATO dort weiterhin als Vehikel amerikanischen Vormachtstrebens in Europa gilt. Moskau geht nicht so weit, die Auflösung der Atlantischen Allianz zu verlangen, fordert von den westlichen Ländern aber ein institutionelles Gefüge, das Russland in allen wichtigen Sicherheitsfragen gleichberechtigte Mitsprache einräumt.

Genau dieses Recht aber verweigert Moskau im postsowjetischen Raum den dortigen Ländern sowie den NATO- und EU-Staaten. Die russische Führung will zwar nicht das sowjetische Imperium wiedererstehen lassen, pocht aber auf seine hegemoniale Stellung in der Region. Mit Begriffen wie »Zone privilegierten Interesses«⁴ verbindet Russland implizit den Anspruch, in der Region unilateral und gewaltsam – wie im Georgienkrieg – seine Interessen durchzusetzen, die Spielregeln weitgehend frei festzulegen und

1 Dabei schien die Situation zu Beginn der 1990er Jahre noch recht vielversprechend zu sein. Die neue russische Führung unter Boris Jelzin wollte das Land eng an die westlichen Institutionen anbinden oder gar in diese integrieren. Spätestens Ende 1993 aber wurde dieses Streben aufgegeben. Dahinter stand erstens eine innenpolitische Machtverschiebung, als der pro-westliche Kurs Jelzins im Zuge des Machtkampf zwischen Präsident und Parlament sowie der Dumawahl im Dezember 1993 immer stärker in die Kritik geriet. Zweitens revitalisierte die Debatte um die NATO-Osterweiterung tief verankerte Feindbilder. Seitdem gehört der Streit um die euro-atlantische Sicherheitsordnung zu den Grundkonflikten im russisch-westlichen Verhältnis. Vgl. Margareta Mommsen, *Wer herrscht in Rußland? Der Kreml und die Schatten der Macht*, München: Beck, 2003, S. 136–224.

2 Vgl. Sergey Lavrov, »The Euro-Atlantic Region: Equal Security for All«, in: *Russia in Global Affairs*, 7.7.2010, <http://eng.globalaffairs.ru/number/The_Euro-Atlantic_Region:_Equal_Security_for_All-14888>.

3 Dmitry Medvedev, *Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders*, Berlin, 5.6.2008, <http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml>.

4 Interview Dmitrija Medvedeva telekanalam »Rossija«, NTV, Pervomu [Interview mit Dmitri Medvedev in den Fernsehkanälen »Rossija«, NTV, Erstes], Sotschi, 31.8.2008, <<http://archive.kremlin.ru/text/appears/2008/08/205991.shtml>>.

den Einfluss westlicher Staaten und Institutionen sowie das Recht der dortigen Staaten auf freie Bündniswahl zu beschränken.⁵ Damit weicht das russische Konzept der Interessens- bzw. Einflusszonen grundlegend von der Politik ab, die NATO und EU dort betreiben. Obwohl auch diese ihre Interessen und Normen durchsetzen möchten, wollen sie die außenpolitische Souveränität der Staaten nicht beschneiden. Entgegen seinen Bekundungen strebt Russland damit nicht nach einem gemeinsamen Sicherheitsraum von »Vancouver bis Vladivostok« mit einheitlichen Regeln für alle. Stattdessen teilt es diesen in zwei Zonen unterschiedlicher Sicherheit ein, in denen divergierende Multilateralismuskonzepte herrschen, nämlich Gleichberechtigung versus Hegemonie.

Auswirkungen: fragile Kooperation, Gefahr neuer Krisen

Der ordnungspolitische Konflikt mit Moskau behindert die Lösung zentraler Sicherheitsprobleme im und für den euro-atlantischen Raum. Schließlich ist ein Großteil der globalen und regionalen Sicherheitsherausforderungen gerade im postsowjetischen Raum nicht ohne oder gar gegen, sondern nur zusammen mit Russland zu bewältigen. Zu nennen sind hier nukleare und konventionelle Abrüstung und Rüstungskontrolle, Nichtverbreitungspolitik, Antiterrorkampf und Stabilisierung Afghanistans sowie Einhegung der ethnoterritorialen Konflikte im euro-atlantischen Raum (Kosovo, Transnistrien, Berg-Karabach, Südossetien und Abchasien). Zwar mag Moskau nach dem Ende des Kalten Krieges an militärischer, wirtschaftlicher und politischer Macht eingebüßt haben. Dennoch bleibt es ein zentraler Akteur in der europäischen und globalen Sicherheitspolitik. Gestützt wird seine Position von seinem Vetorecht im VN-Sicherheitsrat, dem zweitgrößten strategischen und dem größten taktischen Nukleararsenal der Welt, politischem Einfluss in globalen Konflikten (Iran, Nordkorea), seiner Rolle als wichtigstem Energielieferanten Europas und seiner herausgehobenen Stellung im postsowjetischen Raum. Russland ist potentieller

Kooperationspartner, aber auch möglicher Spoiler mit beträchtlichem Stör- und Blockadepotential.

Die latenten ordnungspolitischen Spannungen begrenzen die Chancen, den sicherheitspolitischen Kooperationsbedarf zwischen Russland und den westlichen Staaten in reales Handeln umzusetzen. Selbst wenn beide Seiten durch gemeinsames Vorgehen mehr Nutzen als Kosten zu erwarten haben, fällt es oftmals schwer, das Kooperationspotential auszuschöpfen. Beispielsweise liegt es im Interesse beider Seiten, die ethnoterritorialen Konflikte im postsowjetischen Raum einzuhegen. Schließlich gilt es, negative Spillover-Effekte fragiler Staatlichkeit und die unkalkulierbaren Risiken einer gewaltsamen Eskalation zu verhindern. Dennoch konnten sich Moskau und die westlichen Staaten bislang nicht auf gemeinsame Lösungsansätze einigen. Russland weigert sich, seine dominierende Stellung in den Konfliktlösungsformaten im postsowjetischen Raum aufzugeben und mehr Multilateralisierung für westliche Staaten und Institutionen zuzulassen. Zudem instrumentalisierte die russische Regierung manche der Konflikte, um die NATO-Ambitionen Georgiens und der Ukraine zu untergraben. Damit bevorzugt Moskau aus ordnungspolitischen Überlegungen heraus, nämlich dem Anspruch auf eine eigene Einflusszone, eine unbefriedigende Lösung, die sich als »kontrollierte Instabilität« in seiner eigenen Nachbarschaft bezeichnen lässt.⁶ Aus ähnlichen Motiven werden selbst dort Kooperationschancen nicht genutzt, wo Russland und die NATO-Staaten bereits eng zusammenarbeiten, wie im Falle Afghanistans. So ist Russland zwar einerseits daran interessiert, dass die westlichen Staaten die Taliban erfolgreich bekämpfen, drängt andererseits aber seit 2005 auf ein Ende der amerikanischen Militärpräsenz in Zentralasien.⁷ Einige NATO-Staaten wiederum blockieren in Bezug auf Afghanistan bislang eine Kooperation der Allianz mit der Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit (OVKS).⁸

⁵ Vgl. Susan Stewart, *Russische Außenpolitik im postsowjetischen Raum*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2010 (SWP-Studie 5/2010); Stefan Meister, *Multipolare Rhetorik vs. unilaterale Ambitionen. Die Grenzen russischer Außenpolitik*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Außenpolitik (DGAP), 2009 (DGAP-Analyse, 3/2009).

⁶ Martina Bielawski/Uwe Halbach, *Der georgische Knoten. Die Südossetienkrise im Kontext georgisch-russischer Beziehungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2004 (SWP-Aktuell 41/2004), S. 7. Vgl. Stewart, *Russische Außenpolitik* [wie Fn. 5].

⁷ »SCO Calls for Deadline on U.S. Presence in Central Asia«, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 5.7.2005, <<http://www.rferl.org/content/article/1059693.html>>.

⁸ Die Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit wurde im Oktober 2002 von Russland, Armenien, Kasachstan, Tadschikistan, Kirgistan und Belarus als Militärbündnis gegründet; 2006 trat Usbekistan bei. Vgl. Dmitri Trenin, *CSTO: Ripe for Reform?*, Moskau: Carnegie Moscow Center,

Die NATO-Staaten fürchten, auf diesem Weg könnte der russische Hegemonialanspruch in Zentralasien gestärkt werden.⁹

Des Weiteren ist jede Zusammenarbeit fragil, wenn sie in einer Situation prinzipieller Konkurrenz stattfinden soll, wie sie sich in den unterschiedlichen Vorstellungen zur euro-atlantischen Sicherheitsordnung zeigt. Sie läuft nur allzu leicht Gefahr, eingeschränkt zu werden, sobald sich der Grundkonflikt zuspitzt. So stellten 1999 Russland im Zuge des Kosovokrieges und 2008 die NATO wegen des Georgienkrieges die institutionalisierte Kooperation mit dem jeweils anderen für mehrere Monate ein. Solange der ordnungspolitische Konflikt nicht abgemildert wird, bleibt das Verhältnis mit Russland daher grundsätzlich belastet, so dass das beiderseitige Verhältnis jederzeit in eine neue Krise geraten kann.

Ziel: ein stabiles System kooperativer Sicherheit

Der ordnungspolitische Konflikt im euro-atlantischen Raum ist keine Summe von Einzelkonflikten und geht auch nicht auf kurzfristige Konjunkturprobleme zurück. Vielmehr liegt er in strukturellen Schwächen im Verhältnis zwischen Russland und den euro-atlantischen Partnern begründet. Um ihn zu überwinden, reicht es daher nicht, nur Teilaspekte oder die gerade am drängendsten erscheinenden Probleme anzugehen. Gefragt ist ein stabiles System kooperativer Sicherheit im euro-atlantischen Raum. Die KSZE-Mitgliedstaaten vereinbarten ein solches schon in der Charta von Paris im November 1990, doch bislang wurde es nur unzureichend verwirklicht.¹⁰

Prinzip 1: Vertrauensbildung zum Abbau von Bedrohungsperzeptionen

Zu den strukturellen Schwächen im Verhältnis Russlands zu den NATO- und EU-Staaten gehört erstens, dass das Sicherheitsdilemma bis heute fortbesteht. Wohl ist eine militärische Auseinandersetzung seit dem Ende des Kalten Krieges unwahrscheinlich geworden. Dennoch gibt es auf beiden Seiten Kräfte, die den jeweils anderen aufgrund tradierter Feindbilder oder aktueller Konfliktfälle (NATO-Osterweiterung, Georgienkrieg) weiterhin als Bedrohung wahrnehmen. Defensivmaßnahmen des einen interpretiert der andere als Angriffsoptionen. Damit dreht sich die Spirale aus Unsicherheit und Misstrauen weiter, die dem Sicherheitsdilemma zugrunde liegt.¹¹

Innerhalb der NATO sind es vor allem die neuen Mitgliedstaaten, die in Russland weiterhin eine potentielle militärische Bedrohung sehen. Darum verlangen sie nachdrücklich, die Atlantische Allianz solle sich auf ihre Kernaufgabe der kollektiven Verteidigung konzentrieren und dafür Militärübungen abhalten und Notfallpläne einrichten (contingency planning).¹² Länder wie Bulgarien, Rumänien oder Polen rufen nach bilateralen Schutzgarantien der USA in Form einer Stationierung amerikanischer Truppen auf ihrem Gebiet. All dies nährt das Misstrauen, das Russland seit der NATO-Osterweiterung und dem Kosovokrieg ohnehin gegenüber den strategischen Absichten der Allianz und ihrer Führungsmacht USA hegt. Die russische Seite deutet dies als Beweis, dass die NATO in Abschreckung, Ausschluss und Eindämmung Russlands immer noch ihre hauptsächliche Existenzberechtigung als Verteidigungsallianz sieht und ihre militärische Überlegenheit weiter auf Kosten Russ-

¹¹ John H. Herz, *Staatenwelt und Weltpolitik. Aufsätze zur internationalen Politik im Nuklearzeitalter*, Hamburg: Hoffmann und Campe, 1974, S. 39–56.

¹² »An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe«, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 16.7.2009, <http://www.rferl.org/content/An_Open_Letter_To_The_Obama_Administration_From_Central_And_Eastern_Europe/1778449.html>. Das neue Strategische Konzept der NATO vom November 2010 kommt den Forderungen der mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten insoweit entgegen, als es die Notwendigkeit »angemessener, sichtbarer Rückversicherungen und Verstärkungen« für alle Bündnismitglieder anerkennt. Allerdings wird dies weder geographisch näher bestimmt noch in Bezug auf Russland formuliert. NATO, *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, 19.11.2010, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm?>.

25.–31.8.2010, <<http://carnegie.ru/publications/?fa=41469>>.

⁹ »U.S. Blocking NATO-CSTO Cooperation«, *Eurasianet.org*, 12.2.2011, <<http://www.eurasianet.org/node/62882>>.

¹⁰ Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), *Charta von Paris für ein neues Europa*, Paris, November 1990, <<http://www.osce.org/de/mc/39518>>. Auch anschließend bekannten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten in nahezu jedem wichtigen Dokument zum System kooperativer Sicherheit; vgl. dazu Wolfgang Zellner, »Cooperative Security – Principle and Reality«, in: *Security and Human Rights*, 21 (2010) 1, S. 64–68.

lands ausbauen möchte.¹³ Die nach russischer Lesart defensiven eigenen Maßnahmen, wie die Modernisierung der strategischen Nuklearwaffen oder das Festhalten an einem großen Arsenal taktischer Nuklearwaffen, schüren wiederum die Besorgnis der NATO.

Ziel: Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung
Im Gegensatz zu Systemen kollektiver Sicherheit, die erst bei einer stattgefundenen oder unmittelbar bevorstehenden Aggression aktiv werden, sollen Systeme kooperativer Sicherheit dafür sorgen, dass militärische Bedrohungen gar nicht erst entstehen. Mittel dazu sind vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Rüstungskontrolle und Abrüstung.¹⁴ Zwar wurde im euro-atlantischen Raum seit der Entspannungszeit, vor allem aber seit den 1990er Jahren ein vergleichsweise dichtes Netz an Vereinbarungen und rechtlich bindenden Verträgen gewoben, wie (New) START, (A)KSE-Vertrag, Wiener Dokument und Open Skies zeigen. Manche Bereiche befinden sich aber in der Krise, wie die konventionelle Rüstungskontrolle, oder sind noch völlig unreguliert, wie die substrategischen Nuklearwaffen. Um das Sicherheitsdilemma im russisch-westlichen Verhältnis zu entschärfen, gilt es, diese Lücken zu schließen und bestehende Regime auszubauen.

Prinzip 2: Starke inklusive Institutionen

Systeme kooperativer Sicherheit zeichnen sich auch dadurch aus, dass sie Mechanismen zur friedlichen Streitbeilegung und zum Krisenmanagement nach

¹³ Seit 1993 werden die NATO bzw. einzelne ihrer Aktivitäten in jedem außen- und sicherheitspolitischen Grundsatzdokument Russlands als zentrale Bedrohung für die nationale Sicherheit bezeichnet. Die neue russische Militärdoktrin vom Februar 2010 zeichnet erstmals ein etwas differenzierteres Bild. Sie unterscheidet zwischen militärischen Gefahren und Bedrohungen, wobei Erstere lediglich das Potential beinhalten, zu einer Bedrohung zu eskalieren, verstanden als »realistische Möglichkeit eines bewaffneten Konflikts«. Aktivitäten der NATO werden in der neuen Militärdoktrin nun als latente »Gefahr« und nicht mehr als unmittelbare »Bedrohung« eingestuft. *Voennaja Doktrina Rossijskoj Federacii* [Militärdoktrin der Russländischen Föderation], Moskau, 5.2.2010, <http://news.kremlin.ru/ref_notes/461>.

¹⁴ Vgl. Ashton B. Carter/John D. Steinbruner/William J. Perry, *A New Concept of Cooperative Security*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1992; Paul B. Stares/John D. Steinbruner, »Cooperative Security in the New Europe«, in: Paul B. Stares (Hg.), *The New Germany and the New Europe*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992, S. 224–226.

innen und außen bereitstellen. Dazu benötigen sie Institutionen, die sowohl legitim als auch effektiv sind. Die Legitimität bemisst sich nach dem Prinzip der Inklusivität, das heißt der Möglichkeit, dass all jene Staaten der Institution beitreten können, die die Regeln kooperativer Sicherheit anerkennen. Effektivität wird durch funktionierende Krisenmanagement- und Streitschlichtungsmechanismen gewährleistet.¹⁵

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich im euro-atlantischen Raum bis heute keine Institution gebildet, die sowohl inklusiv als auch effektiv ist. Wohl gehören alle 56 Länder dieses Raums der OSZE an, die in den 1990er Jahren Instrumente für gemeinsames Handeln schuf, etwa Verträge wie den KSE-Vertrag, Institutionen wie den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten oder konsensuale Dialog- und Sicherheitsforen wie den Ständigen Rat. Der OSZE gelang es aber nur unzureichend, Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten wie auf dem Balkan oder im Kaukasus friedlich zu regulieren oder Sicherheitskooperation außerhalb der Rüstungskontrolle in Gang zu setzen.¹⁶

Demgegenüber entwickelte sich gerade eine exklusive Institution – die NATO – zur effektivsten Sicherheitsorganisation im euro-atlantischen Raum. Anders als die OSZE verfügt sie über die nötigen militärischen Fähigkeiten, ihre Entscheidungen umzusetzen und Krisenmanagement auch außerhalb ihrer Bündnisgrenzen zu betreiben, wie auf dem Balkan oder in Afghanistan. Es mangelt ihr aber an der nötigen Inklusivität, um in den Augen Russlands als legitimer Sicherheitsakteur im gesamten euro-atlantischen

¹⁵ Carter/Steinbruner/Perry, *A New Concept* [wie Fn. 14]; Celeste A. Wallander/Robert O. Keohane, »Risk, Threat, and Security Institutions«, in: Helga Haftendorn et al. (Hg.), *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*, Oxford: Oxford University Press, 1999, S. 21–47 (26).

¹⁶ Die USA setzten insbesondere bei der harten Sicherheit mehr auf die NATO oder speziell unter George W. Bush auf unilaterale Alleingänge oder informelle »Koalitionen der Willigen«. Moskau wiederum bemühte sich zwar in den 1990er Jahren, die OSZE zur entscheidenden Sicherheitsorganisation in Europa auszubauen. Doch die russischen Hoffnungen auf eine sicherheitspolitische Stärkung der OSZE auf Kosten der Atlantischen Allianz zerschlugen sich. Die OSZE konzentrierte ihre Aktivitäten vor allem auf den dritten Korb, die menschliche Dimension. Deshalb verlor Moskau seit der Jahrtausendwende sein Interesse an dieser Organisation. Vgl. Solveig Richter/Wolfgang Zellner, *Ein neues Helsinki für die OSZE? Chancen für eine Wiederbelebung des europäischen Sicherheitsdialogs*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2008 (SWP-Aktuell 81/2008); Vladimir D. Shkolnikov, »Russia and the OSCE Human Dimension: A Critical Assessment«, in: *The EU-Russia Review*, (2009) 12, S. 21–29.

Raum anerkannt zu werden. Daran ändern auch die verschiedenen Formate institutionalisierter Kooperation wenig, die seit 1991 zwischen Moskau und der Atlantischen Allianz geschaffen wurden: der Nordatlantische Kooperationsrat (1991–1997), der Ständige Gemeinsame Rat (1997–2002) und der NATO-Russland-Rat (seit 2002). Zunehmend kritisch beäugt Moskau zudem, dass eine weitere exklusive Institution – die EU – in den letzten Jahren ihr sicherheitspolitisches Instrumentarium ausgebaut hat. Die russische Führung fürchtet, dass die EU insbesondere im postsowjetischen Raum sicherheitspolitisch aktiver wird. Damit kann das Konfliktpotential im Verhältnis Russland-EU in Zukunft sogar noch anwachsen.¹⁷ Die institutionelle Spaltung des euro-atlantischen Raums wird auch von Russland betrieben, das versucht, seinen Hegemonialanspruch im postsowjetischen Raum durch ein eigenes Militärbündnis – die OVKS – zu untermauern. Dieser Organisation fehlt es bislang aber sowohl an Inklusivität als auch an Effektivität.

Ziel: Stärkung der institutionellen Mechanismen zur Konfliktregulierung und zum Krisenmanagement

Die institutionellen Defizite müssen beseitigt werden, um die Konflikte zwischen Russland und den westlichen Staaten friedlich zu regulieren und gemeinsames Krisenmanagement nach innen und außen betreiben zu können. Es geht darum, das Spannungsverhältnis aufzulösen, das zwischen effektiven, aber exklusiven Sicherheitsorganisationen (vor allem der NATO) und inklusive(re)n, aber noch zu wenig effektiven Institutionen und Kooperationsformaten (OSZE und NATO-Russland-Rat) entstanden ist. Das ist möglich, aber dazu müsste entweder die NATO inklusiver werden, indem sie Russland enger an- oder einbindet, oder OSZE und NATO-Russland-Rat müssten besser funktionieren.

Prinzip 3: Gemeinsame Wertebasis

Ein System kooperativer Sicherheit gewinnt an Stabilität, wenn es auf einer gemeinsamen Wertebasis der Mitglieder fußt. Teilen alle Mitglieder nicht nur in der Rhetorik, sondern auch in der Praxis Normen wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit,

bilden sie eine Sicherheitsgemeinschaft.¹⁸ Dann wird nicht nur die sicherheitspolitische Kooperation stabiler, sondern insgesamt sinkt die Gefahr militärischer Auseinandersetzungen. Denn erst eine gemeinsame Wertebasis schafft die nötige Erwartungsverlässlichkeit, um Nullsummendenden zu überwinden. Zudem zeigen Untersuchungen zum »demokratischen Frieden«, dass Demokratien so gut wie nie Krieg gegeneinander führen, sondern ihre Konflikte überwiegend friedlich beilegen.¹⁹

Den NATO- und EU-Staaten auf der einen und Russland auf der anderen Seite ist es bisher nicht gelungen, eine Wertegemeinschaft zu etablieren. Zwar wurde sie in der Charta von Paris als Ziel vereinbart und die OSZE-Teilnehmer einschließlich Russlands differenzierten das Normengerüst der menschlichen Sicherheit seitdem weiter aus.²⁰ In der Folge entstand in der euro-atlantischen Region ein dichtes und detailliertes Normengefüge, »welches weltweit seinesgleichen sucht«.²¹ Dennoch konnte die verbal beschworene Sicherheitsgemeinschaft mit Moskau nicht in eine reale umgewandelt werden. Während sich die postkommunistischen Länder Mittelosteuropas nach dem Kalten Krieg zu Demokratien entwickelten, verfestigte sich in Russland wie in vielen postsowjetischen Staaten ein autoritäres System.²² Die normative Spaltung des Kontinents blieb damit erhalten.

¹⁸ Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton: Princeton University Press, 1968, S. 36; Emanuel Adler/Michael Barnett, »Security Communities in Theoretical Perspective«, in: dies. (Hg.), *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, S. 3–28 (4).

¹⁹ Ulrich Teusch/Martin Kahl, »Ein Theorem mit Verfallsdatum? Der »Demokratische Frieden« im Kontext der Globalisierung«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 8 (2001) 2, S. 287–320 (291); Jon Pevehouse/Bruce Russett, »Democratic International Governmental Organisations Promote Peace«, in: *International Organization*, 60 (2006) 4, S. 969–1000.

²⁰ Vgl. Gregory Flynn/Henry Farrell, »Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE, Norms, and the »Construction« of Security in Post-Cold War Europe«, in: *International Organization*, 53 (1999) 3, S. 505–535.

²¹ Heiko Borchert, *Europas Sicherheitsarchitektur. Erfolgsfaktoren, Bestandsaufnahme, Handlungsbedarf*, Baden-Baden: Nomos, 1999, S. 156; vgl. auch Frank Evers/Martin Kahl/Wolfgang Zellner, *The Culture of Dialogue. The OSCE Acquis 30 Years after Helsinki*, Hamburg: IFSH/CORE, 2005.

²² Vgl. Margareta Mommsen, »Oligarchie und Autokratie. Das hybride politische System Russlands«, in: *Osteuropa*, 60 (August 2010) 8, S. 25–46.

¹⁷ Vgl. Hannes Adomeit, *Russia and Its Near Neighbourhood: Competition and Conflict with the EU*, Warschau: College of Europe, 2011 (Natolin Research Papers 4/2011).

Ziel: gemeinsame Wertebasis und Aufbau einer stabilen Sicherheitsgemeinschaft

Es ist durchaus möglich, dass Staaten ohne gemeinsame Wertebasis sicherheitspolitisch kooperieren. Aber erst sie macht die Kooperation stabil. Deshalb soll eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit, die im beiderseitigen Interesse liegt, nicht im Sinne eines Junktims an normative Bedingungen geknüpft werden. Dies widerspräche dem Ziel einer kooperativen Sicherheitsordnung. Gleichwohl muss erstens als Minimalziel verhindert werden, dass das entstandene Normengefüge auf Druck Russlands ausgehöhlt wird. Der umfassende sicherheitspolitische Acquis der OSZE darf nicht zur Disposition gestellt werden. Darum gilt es zweitens die Instrumente für seine Umsetzung zu stärken. Drittens ist auf die eigene Glaubwürdigkeit zu achten, wenn es darum geht, die Einhaltung von Normen einzufordern. Nur so lässt sich Kritik an Russland überzeugend formulieren.

Handlungsoptionen für eine euro-atlantische Sicherheitsordnung mit Russland

Um eine kooperative Sicherheitsordnung mit Russland aufzubauen, stehen drei prinzipielle Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung, die unterschiedlich weit gehende Veränderungen erfordern: erstens Revitalisierung und Ausbau bestehender Institutionen, zweitens umfassende vertragliche Neugestaltung und drittens Integration Russlands in die NATO. Diese Optionen werden im Folgenden daraufhin überprüft, ob mit ihnen die im vorigen Kapitel formulierten Ziele erreicht werden können, das heißt ob sich Bedrohungsperzeptionen abbauen sowie die institutionellen Defizite und der normative Dissens ausräumen lassen. Berücksichtigt werden dabei auch eventuelle politische Risiken und Sicherheitsdefizite (Kosten), die den Sicherheitsgewinn (Nutzen) minimieren könnten.

Status quo Plus

Im Rahmen der Status-quo-Plus-Option werden bestehende Verträge und Institutionen revitalisiert und ausgebaut. Dazu bedarf es weder umfassender vertragsrechtlicher Änderungen noch einer einschneidenden institutionellen Neugestaltung.²³ Vier Maßnahmenpakete bieten sich an: eine »strategische Partnerschaft« zwischen Russland und der NATO, eine ausgeweitete sicherheitspolitische Kooperation zwischen Moskau und der EU, eine Wiederbelebung der OSZE und schließlich intensivere Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle.

Strategische Partnerschaft zwischen Russland und der NATO

Zentraler Bestandteil der Status-quo-Plus-Option ist der Aufbau einer »wirklich strategischen und modernisierten Partnerschaft« zwischen Moskau und

der NATO, wie sie beide Seiten auf dem Lissabonner Gipfel im November 2010 als Ziel deklarierten.²⁴ Dazu muss erstens das Misstrauen zwischen beiden Seiten abgebaut werden. Mehr Transparenz tut not. Schaffen ließe sie sich durch einen offenen Dialog über die jeweiligen Doktrinen und Strategien schon im Entstehungsprozess sowie über Verteidigungsplanung und Aufstellung der Streitkräfte. Auch könnten, wie vom NATO-Generalsekretär vorgeschlagen, bei Militärübungen Beobachter der anderen Seite zugelassen werden.²⁵ Außerdem ist militärische Zurückhaltung geboten: Beide Seiten sollten auf große Übungen und provokative Aktionen an der Grenze von Russland und NATO verzichten, wie die russischen »Zapad«-Manöver oder NATO-Übungen im Rahmen eines »contingency planning« gegen eine mögliche russische Gefahr. Überhaupt sollten sie sich bemühen, ihre militärischen Kräfte entlang der Grenze zu reduzieren und die Rüstungskontrolle neu zu beleben (siehe weiter unten).²⁶

Zweitens müssen beide Seiten ihre Kooperation vorrangig in Bereichen ausbauen, in denen sie substantielle Sicherheitsgewinne erzielen können. Gemeinsame Übungen zu Katastrophenschutz oder Suche und Rettung auf hoher See wirken vertrauensbildend, doch fehlt ihnen die strategische Bedeutung. Strategisch wichtige Betätigungsfelder dagegen sind der Antiterrorkampf im Allgemeinen und die Stabilisierung Afghanistans im Speziellen sowie gemeinsames Krisenmanagement und Raketenabwehr. In Afghanistan sollte die bestehende Zusammenarbeit ausgeweitet werden, etwa bei Drogenbekämpfung oder Ausstattung der afghanischen Sicherheitskräfte. Zugleich sollte Russland stärker in die Erarbeitung einer regionalen Strategie für die Zeit nach dem ISAF-

²³ Eine ähnliche Option wird als »remedial repair« bzw. »Status quo plus« diskutiert in: EastWest Institute, *Euro-Atlantic Security: One Vision, Three Paths*, Brüssel/Moskau/New York, 23.6.2009, S. 3; Sergei Karaganov/Timofei Bordachev, *Towards a New Euro-Atlantic Security Architecture. Report of the Russian Experts for the Valdai Discussion Club Conference*, Moskau, November 2009, S. 13f.

²⁴ NATO, *NATO-Russia Council Joint Statement at the Meeting of the NATO-Russia Council*, Lissabon, 20.11.2010, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_68871.htm>.

²⁵ Anders Fogh Rasmussen, *Success Generates Success: the Next Steps with Russia*, 17.9.2010, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_66265.htm>.

²⁶ Vgl. Institute of Contemporary Development (INSOR)/The International Institute for Strategic Studies (IISS) (Hg.), *Towards a NATO-Russia Strategic Concept: Ending Cold War Legacies, Facing New Threats Together*, Moskau/London 2010, S. 7f; EastWest Institute, *Euro-Atlantic Security* [wie Fn. 23], S. 3.

Abzug eingebunden werden.²⁷ Prinzipielle, aber nicht unmittelbare strategische Bedeutung besitzt das gemeinsame Krisenmanagement. Zurzeit ist zwar kein Peacekeeping-Einsatz von NATO und Russland in Sicht, aber Szenarien dafür sind durchaus vorstellbar. So könnten ethnische Konflikte in Afghanistans Nachbarstaat Tadschikistan ausbrechen oder der Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan militärisch eskalieren, wodurch auch die Energieversorgung Europas beeinträchtigt werden könnte. Nicht zuletzt bedarf es funktionierender gemeinsamer Krisenmanagementmechanismen. Deshalb wäre es sinnvoll, die Kapazitäten für künftige Zusammenarbeit auszubauen.²⁸ Mittelfristig die größten Chancen dafür, eine strategische Partnerschaft zu schaffen, bietet derzeit das Angebot der NATO vom Lissabonner Gipfel im November 2010, Russland zu Konsultationen und praktischer Kooperation beim Aufbau der geplanten Raketenabwehr einzuladen.²⁹ Im günstigsten Fall würde nicht nur ein neuralgischer Streitpunkt in ein Kooperationsprojekt verwandelt, sondern zugleich eine zentrale Sicherheitsbedrohung gemeinsam angegangen. Noch aber gibt es viele Unklarheiten, Risiken und auseinanderstrebende Erwartungen, über die Herangehensweise ebenso wie über Ausgestaltung und Umfang der Kooperation. So fordert Moskau »gleichberechtigte« Teilhabe, obwohl es nicht NATO-Mitglied ist, und rechtlich bindende Garantien, dass das Raketenabwehrsystem nicht gegen Russland gerichtet ist und Moskaus nukleare Vergeltungsfähigkeit nicht gefährdet. Washington und die NATO dagegen sehen diese Forderungen als Einschränkung ihrer Handlungsautonomie und lehnen sie deshalb strikt ab.³⁰

²⁷ Auch eine formelle Kooperation der NATO mit der OVKS in bestimmten Bereichen – wie in einem bislang von der NATO unbeantworteten russischen Vorschlag von 2004 gefordert – könnte helfen, Afghanistan und Zentralasien zu stabilisieren. Damit sie nicht allein das regionale Vormachtstreben Moskaus fördert, dürfte eine solche Zusammenarbeit nicht die bilateralen Programme der NATO mit den zentralasiatischen Staaten ersetzen, sondern nur dort ergänzen, wo ein regionaler Ansatz Sinn ergibt. Testfelder, in denen Prinzipien der Kooperation erarbeitet werden, könnten Drogenbekämpfung und Grenzkontrolle sein. Vgl. Nikolai Bordiuzha, »CSTO Upgrades Its Collective Security System«, in: *International Affairs*, 55 (2009) 6, S. 136–139.

²⁸ Aufbauend auf den Kooperationserfahrungen auf dem Balkan könnten Grundsätze für gemeinsames Peacekeeping formuliert und die militärische Interoperabilität durch gemeinsame Übungen, Ausbildungskurse und den Austausch jüngerer Offiziere gestärkt werden.

²⁹ NATO, *Active Engagement, Modern Defence* [wie Fn. 12].

³⁰ Zudem fehlt es Moskau gerade bei den Abfangraketen an

Stattdessen könnten Russland Angebote unterbreitet werden, um eine Einigung zu ermöglichen. Denkbar wären Transparenzmaßnahmen (etwa russische Beobachter bei Raketenabwehrtests), eine Beteiligung bei Bedrohungsanalyse und Luftraumüberwachung (Datenaustausch, gemeinsame Nutzung von Radaranlagen), nicht aber bei der Kommandogewalt, sowie die politische Zusage, dass das System nicht gegen Russland gerichtet ist.³¹

Ob Moskau einer begrenzten Kooperation zustimmt, wird auch davon abhängen, ob das Thema Raketenabwehr dort wieder nüchterner betrachtet wird. Bisweilen neigt die russische Führung dazu, die Kooperation bei der Raketenabwehr zur Gretchenfrage hochzustilisieren, inwieweit der Westen ernsthaft an einem neuen Verhältnis zu Moskau interessiert ist. Auf diese Weise reduziert sie den Spielraum für Kompromisse.

Um das positive Moment des Lissabonner Gipfels zu bewahren, sollte die Atlantische Allianz bis zum nächsten NATO-Gipfel im Mai 2012 zum ersten Mal substantielle und nicht nur symbolische Kooperationsangebote an Russland formulieren und zum anderen vorsichtiges Erwartungsmanagement betreiben. Dies gilt umso mehr, als die russisch-westlichen Beziehungen nachhaltig Schaden nehmen können, falls die Kooperationsbemühungen scheitern.³²

technischen Fähigkeiten, um gleichberechtigt mit NATO und USA zu kooperieren. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, *Transcript of Remarks and Response to Media Questions by Russian Foreign Minister Sergey Lavrov at Joint Press Conference with NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen after the Meeting of the Participants of the Visiting Session of the RNC with President of Russia Dmitry Medvedev*, Sotschi, 4.7.2011, <http://www.mid.ru/bdcomp/Brp_4.nsf/arh/50F547E9E1EB8FA7C32578C4005BCAE3?OpenDocument>; »Anders Fogh Rasmussen: Path towards Greater Trust Is More Discussion Rather than Complicated Legal Formulas«, *Interfax.com*, 7.6.2011, <<http://www.interfax.com/interview.asp?id=249735>>.

³¹ Vgl. Oliver Thränert, *Das Raketenabwehrprojekt der Nato. Europäische Interessen und die Umsetzung eines ambitionierten Vorhabens*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2011 (SWP-Studie 25/2011), S. 22–27; Beata Górka-Winter/Robert Śmigielski, *Prospects for Joint Russia-NATO Missile Defence System*, Warschau: PISM, 29.10.2010 (PISM Bulletin; 129); Nikolai Sokov, »Missile Defence: Towards Practical Cooperation with Russia«, in: *Survival*, 52 (2010) 4, S. 121–130.

³² Für den Fall, dass USA und NATO die Raketenabwehr doch unilateral betreiben, drohte Präsident Medvedev bereits den Ausstieg aus dem New-START-Vertrag und militärische Gegenmaßnahmen an. »Medvedev, Obama Discuss Missile Defense, Visas, Terrorism at G8 Summit«, *Ria Novosti*, 26.5.2011, <<http://en.rian.ru/world/20110526/164252837.html>>. Zwar wäre es ratsam, rasch erste Kooperationsmaßnahmen zu vereinbaren,

Drittens muss der NATO-Russland-Rat (NRC) krisenfester gemacht werden, damit das Verhältnis zwischen Moskau und der Atlantischen Allianz tatsächlich auf das Niveau der in Lissabon deklarierten »strategischen und modernisierten Partnerschaft« gehoben werden kann. Zwar bietet der NRC beiden Seiten gute Möglichkeiten, um im Fall überlappender Interessen den Kooperationswunsch schnell und effektiv in Handeln umzusetzen. Schließlich dient der Rat nicht nur als Forum für Konsultationen, sondern auch für gemeinsame Entscheidungen und Aktionen. Zudem decken die vereinbarten Kooperationsgebiete die wichtigsten sicherheitspolitischen Herausforderungen und Bedrohungen ab, denen sich Moskau und die Atlantische Allianz gegenübersehen.³³ Da der NRC aber nicht auf einem bindenden Vertrag basiert und nur nach dem Konsensprinzip funktioniert, existiert kein Mechanismus, der verhindert, dass in Krisenzeiten eine der beiden Seiten das Gremium verlässt. Dies macht die Kooperation anfällig für politische Wetterumschwünge. Um den NRC beständiger zu machen, könnte man sich auf ein Konsultationsgebot einigen. Damit würde das Prinzip der friedlichen Streitbeilegung gestärkt, denn es wäre immerhin sichergestellt, dass der NATO-Russland-Rat seine Funktion als Kommunikationskanal auch in schwierigen Phasen erfüllen kann. Einen Schritt weiter gehen Vorschläge, manche Kooperationsgebiete wie etwa Pirateriebekämpfung in die exklusive Zuständigkeit des NRC zu überführen (»Allianz mit der Allianz«).³⁴ Während beim Konsultationsgebot

vor allem was die Transparenz betrifft. Allerdings sollte auch nichts überstürzt werden, da der Zeitraum für eine kooperative Lösung bei der Raketenabwehr bis zum Beginn der dritten Phase des European Phased Adaptive Approach (geplant 2018) reichen dürfte. Erst dann wird das NATO-System technisch so weit fortgeschritten sein, dass es sich auf die nukleare Vergeltungsfähigkeit Russlands auswirken kann. Vgl. Thränert, *Das Raketenabwehrprojekt der Nato* [wie Fn. 31], S. 26. ³³ Im Mai 2002 verständigten sich Russland und die NATO auf folgende Kooperationsgebiete: Antiterrorkampf, Krisenmanagement, Nichtverbreitungspolitik, Rüstungskontrolle und Vertrauensbildende Maßnahmen, Theatre Missile Defence, Suche und Rettung auf hoher See, militärische Kooperation und Verteidigungsreform, zivile Katastrophen sowie neue Bedrohungen und Herausforderungen. NATO, *NATO-Russia Relations: A New Quality. Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation*, Rom, 28.5.2002, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19572.htm>. Zudem können jederzeit neue gemeinsame Aufgaben hinzugefügt werden, wie im November 2010 die Pirateriebekämpfung. NATO, *NATO-Russia Council Joint Statement* [wie Fn. 24]. ³⁴ INSOR/IISS (Hg.), *Towards a NATO-Russia Strategic Concept* [wie

die Kosten für NATO und Russland gering wären, da beide Seiten ihre Handlungsautonomie wahren würden, besteht bei Letzterem die Gefahr, dass eine Seite ihre Blockademacht missbraucht. Dieses Risiko ist nur dann vertretbar, wenn die gewählten Politikfelder ausschließlich gemeinsam zu bearbeiten sind oder wenn bereits ein belastbares Maß an Erwartungsverlässlichkeit vorhanden ist.

Der Aufbau einer strategischen Partnerschaft zwischen Moskau und der NATO kann helfen, das gegenseitige Misstrauen zu reduzieren sowie in Schlüsselbereichen intensiver und krisenresistenter zu kooperieren. Allerdings gehen von dieser Option keine Impulse zur Überwindung des normativen Dissenses aus. Die praktische Zusammenarbeit beschränkt sich weitgehend auf die harte Sicherheit. Da Entscheidungen des NRC einvernehmlich getroffen werden, verfügt er über keine Einflussmöglichkeiten hinsichtlich der menschlichen Sicherheit.

Verstärkte sicherheitspolitische Kooperation zwischen EU und Russland

Beim Ausbau der sicherheitspolitischen Kooperation mit Russland spielt die EU eine immer wichtigere Rolle. Den jüngsten Vorstoß unternahmen die deutsche Bundeskanzlerin Merkel und der russische Präsident Medvedev, als sie im Juni 2010 in Meseberg vorschlugen, ein Europäisch-Russisches Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (ER PSK) einzurichten. Im Gespräch ist weiterhin, bei der Gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (GSVP) die Zusammenarbeit zu verstärken, die bisher überwiegend ad hoc erfolgte. Sicherheitspolitische Implikationen für die weiche Sicherheit können darüber hinaus auch die eher wirtschaftspolitisch ausgerichteten Programme der EU entfalten, so die im Juni 2010 vereinbarte Modernisierungspartnerschaft und ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das derzeit ausgehandelt wird.

Merkel-Medvedev-Vorschlag und GSVP

Ziel der deutsch-russischen Initiative für das ER PSK ist es, die Zusammenarbeit auf eine »neue Stufe« zu heben.³⁵ Das Komitee soll daher nicht wie die

Fn. 26], S. 9f.

³⁵ Die Grundzüge des Vorschlags wurden in einem nur eine Seite umfassenden Memorandum festgehalten und in einer Pressekonferenz erläutert; beides unter *Pressstatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Präsidenten der Russischen*

bestehenden Foren nur auf Botschaftebene, sondern mit »regelmäßigen und ständigen Kontakten« auf Ministerebene angesiedelt sein, mit der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton und dem russischen Außenminister Lavrov. Es soll als »Forum für den Meinungsaustausch über aktuelle Themen der internationalen politischen und sicherheitspolitischen Agenda« dienen und Empfehlungen ausarbeiten. Nach dem Willen der Initiatoren Merkel und Medvedev soll das ER PSK »grundlegende Regeln für gemeinsame zivile und militärische Krisenmanagementoperationen«³⁶ aufstellen, die bald auch praktisch angewandt werden sollen. Als Testfall soll der Transnistrienkonflikt dienen.³⁷

Mit Konfliktregulierung sowie zivilem und militärischem Krisenmanagement greifen Merkel und Medvedev Sicherheitsprobleme auf, bei denen mehr Kooperation mit Russland dringend notwendig ist. Erstens gibt es die meisten ethnoterritorialen Konflikte gerade in der gemeinsamen Nachbarschaft von EU und Russland. Gelänge es Moskau und Brüssel, den Transnistrienkonflikt mit vereinten Kräften einzuhegen, hätte das neue Format schon einen wichtigen Sicherheitsgewinn erzielt. Nach Jahren des Dissenses bei der Regulierung ethnoterritorialer Streitigkeiten, der bei Kosovo und Georgien gar in offene Konfrontation mündete, könnte ein solcher Erfolg Vertrauen wiederherstellen und den Weg zu gemeinsamem Vorgehen bei noch schwierigeren Fällen ebnen, etwa Berg-Karabach oder Georgien.³⁸ Zweitens wäre für das Management externer Sicherheitsrisiken sicherheitspolitisch schon viel gewonnen, wenn die im Memorandum geforderten »grundlegenden Regeln für gemeinsame militärische und zivile Krisenmanagementoperationen« tatsächlich zustande kämen.

Föderation, Dmitri Medwedew, am 5. Juni 2010 in Meseberg, <http://www.bundeskanzlerin.de/nn_683698/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2010/06/2010-06-05-merkel-medwedew.html>.

³⁶ Vgl. Memorandum [wie Fn. 35]. Zwar gibt es zwischen EU und Russland bereits erste Gespräche zu einem Rahmenabkommen, das die russische Beteiligung an GSVP-Missionen regeln soll, bislang allerdings ohne Ergebnis.

³⁷ Ebd.

³⁸ Katinka Barysch, »Report on the 8th EU-Russia Roundtable«, in: *Partnership with Russia in Europe New Challenges for the EU-Russia-Partnership*, Moskau: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010, S. 11f; Johann Frank, »Die sicherheitspolitischen Möglichkeiten der EU: Kann die EU der Sicherheitspartner Russlands sein?«, in: *Eine neue Sicherheitsarchitektur für Europa? Russische und europäische Positionen*, Wien: Internationales Institut für Liberale Politik, 2010 (Sozialwissenschaftliche Reihe; 32), S. 19–27.

Merkels und Medvedevs Vorschlag stößt gerade bei der GSVP-Zusammenarbeit zwischen Moskau und Brüssel auf realen Bedarf. Schließlich konnte die EU Russland bei ihren Missionen bislang nur ad hoc einbinden, beispielsweise im Tschad.³⁹ Von einer systematischen Kooperation beim externen militärischen Krisenmanagement könnten beide Seiten profitieren.⁴⁰

Grundsätzlich könnte ein ER PSK mehr Kontinuität und Erwartungsverlässlichkeit sowie einen stabilen Kommunikationskanal zwischen der EU und Russland schaffen.⁴¹ Dennoch sind Zweifel angebracht, ob das Komitee der euro-atlantischen Sicherheitsordnung einen institutionellen Mehrwert bringen kann. Was die konkrete Ausgestaltung des Gremiums anbelangt, bleibt das Memorandum von Meseberg sehr vage. Zudem fehlt ein Mechanismus, der garantiert, dass sich alle Seiten im Krisenfall auf den beabsichtigten Dialog einlassen, etwa im Rahmen einer Konsultationspflicht, oder an die Empfehlungen halten. Ohne Verbindlichkeit und institutionelle Zwänge für die EU-Mitgliedstaaten fallen nur geringe Kosten an, da jene ihre Handlungsautonomie behalten. Gleichzeitig droht so aber eine weitere unverbindliche Schönwetterinstitution zwischen Russland und den euro-atlantischen Partnern zu entstehen. Weiterhin enthält der Vorschlag von Meseberg keine klare funktionale Abgrenzung der Arbeit des Komitees zu der des NATO-Russland-Rats oder des Ständigen Rats der OSZE, den bereits existierenden Konsultationsforen. Das Komitee kann zwar positiv wirken, wenn die anderen Kommunikationskanäle blockiert sind. Zugleich wird es Russland jedoch erleichtert, je nach Konstellation dasjeni-

³⁹ Vgl. hierzu European Union, *EU and Russia Launch New Partnership for Modernization*, IP/10/649, Brüssel, 1.6.2010, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/649>>.

⁴⁰ Mit dem Lissabonner Vertrag hat die EU ihren Anspruch auf Handlungsfähigkeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch einmal erhöht. Zur GSVP nach dem Vertrag von Lissabon vgl. Claudia Major, *Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach Lissabon*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010 (SWP-Aktuell 7/2010). Russische militärische Fähigkeiten, etwa beim Transport (Hubschrauber), können der EU helfen, die Lücke zwischen Anspruch und Fähigkeiten bei den GSVP-Missionen zu füllen. Vgl. Frank, »Die sicherheitspolitischen Möglichkeiten der EU« [wie Fn. 38], S. 25; Matthias Dembinski/Barbara Schumacher/Hans-Joachim Spanger, *Reset Revisited. Zur Programmierung europäischer Sicherheit*, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK-Report; 6/2010), <<http://hsfk.de/fileadmin/downloads/report0610.pdf>>, S. 24.

⁴¹ Dembinski/Schumacher/Spanger, *Reset Revisited* [wie Fn. 40], S. 32.

ge Gremium als bevorzugtes Gesprächsforum auszuwählen, das aktuell am ehesten seinen Interessen nützt. Im schlimmsten Fall könnte es sogar die Institutionen gegeneinander ausspielen.⁴²

Modernisierungspartnerschaft: Sicherheit durch sektorale Verflechtung?

Sicherheitspolitisch relevant sind daneben auch die ökonomischen und sektoralen Programme, die den eigentlichen Schwerpunkt der Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU bilden. Auf dem EU-Russland-Gipfel am 31. Mai/1. Juni 2010 lancierten beide Seiten eine Modernisierungspartnerschaft. Sie soll auf den Errungenschaften der 2003 vereinbarten »vier gemeinsamen Räume« fußen und als flexibler Rahmen fungieren, um in Russland Reformen zu unterstützen sowie Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.⁴³ Die Partnerschaft soll auf den Prinzipien Demokratie und Rechtsstaatlichkeit basieren. Als Schlüssel-instrument zu ihrer Umsetzung soll vor allem ein sektoraler Dialog dienen.⁴⁴

Insbesondere bei der weichen Sicherheit könnte sich die Modernisierungspartnerschaft für die euro-atlantische Sicherheitsordnung auszahlen. Ein Beispiel ist die vorgesehene Kooperation im Energie-sektor. Denn in diesem Politikfeld haben Differenzen in den letzten Jahren zu einer Versicherheitlichung (securitization) geführt, das heißt die rein ökonomische Logik der Energiefragen wurde von geo- und sicherheitspolitischen Erwägungen überlagert. Das russische Interesse an mehr westlicher Technologie und westlichem Know-how eröffnet der EU auch die Chance, die Konditionen dieses Transfers zu bestimmen und etwa auf innere Reformen zu drängen, allen voran den Aufbau eines Rechtsstaats.

Gleichwohl sind die Erfahrungen eher ernüchternd, was die Übernahme von Werten und Normen durch Russland sowie die Umsetzung der Ziele der vier gemeinsamen Räume angeht.⁴⁵ Zudem weichen die Vorstellungen darüber, was Modernisierung umfasst, stark voneinander ab. Während Brüssel ein umfassendes Konzept verfolgt und dabei vor allem Rechtsstaatlichkeit in den Mittelpunkt stellt, möchte Moskau mit Hilfe der Partnerschaft vorrangig seine technologische und ökonomische Leistungsfähigkeit steigern. Fraglich ist auch, welche Zukunft die Modernisierungsagenda in Russland überhaupt haben wird, denn sie ist eng mit der Person Präsident Medvedevs verknüpft. Dieser war allerdings bislang nicht fähig oder willens, seine eigenen Pläne zu verwirklichen, nämlich Wirtschaft und Bürokratie zu entflechten, den Rechtsnihilismus zu überwinden, die Korruption zurückzudrängen und anderes mehr. Sobald Vladimir Putin auf den Präsidentensessel zurückkehrt, dürften die Chancen für ein breit angelegtes Modernisierungskonzept weiter sinken.⁴⁶ Bisher enthält das von Moskau und Brüssel unterzeichnete Papier nur Lippenbekenntnisse, aber keine Maßnahmen für mehr Demokratie oder Rechtsstaatlichkeit.⁴⁷ Hier muss die EU eine Balance zwischen der Verfolgung wirtschaftlicher Interessen und dem Ziel einer Wertegemeinschaft herstellen. Konzentriert sich die Modernisierungspartnerschaft einseitig auf den ersten Punkt, könnte der Dissens über Normen bestehen bleiben oder sich gar verfestigen. So erfreulich etwa ein Erfolg bei Energiefragen wäre, so kontraproduktiv wäre es, wenn dieses Thema andere Kooperationsfelder zu sehr überlagerte und im Falle eines Scheiterns womöglich die Zusammenarbeit dort blockierte. Das Potential, das gerade die EU zur Förderung einer Sicherheitsgemeinschaft mit Russland besitzt, wäre damit nicht annähernd ausgeschöpft.

⁴² Ebd., S. 23. Gewinne das ER PSK dennoch an Gestaltungskraft, wüchse auch sein Legitimitätsdefizit. Denn die meisten Staaten, die entweder von Konflikten und Krisen betroffen oder an deren Regulierung aktiv beteiligt sein müssen, wären nicht integriert. Dies sind vor allem die Staaten des Westlichen Balkans, die postsowjetischen Staaten (außer den baltischen) und die USA.

⁴³ Die »vier gemeinsamen Räume« umfassen: Wirtschaft und Umwelt; Außen- und Sicherheitspolitik; Freiheit, Sicherheit und Justiz; Forschung, Bildung und Kultur; vgl. European Union, *European External Action Service*, <http://www.eeas.europa.eu/russia/common_spaces/index_en.htm>.

⁴⁴ Council of the European Union, *Joint Statement on the Partnership for Modernisation*, 10546/10, Rostow am Don, 1.6.2010, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf>; European Union, *EU and Russia Launch New Partnership for Modernization* [wie Fn. 39].

⁴⁵ Katinka Barysch, *Can and Should the EU and Russia Reset Their Relationship?* London: Centre for European Reform (CER), Februar 2010 (CER Policy Brief), S. 2. Die Gespräche zu einem neuen PKA sind bereits in der siebten Runde, ohne dass sich eine Einigung abzeichnet.

⁴⁶ Vgl. Susan Stewart, *Wenn Russland schwächer wird. Gravierende Folgen für die Beziehungen zwischen der EU und Russland*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2011 (SWP-Aktuell 42/2011).

⁴⁷ Vgl. Sabine Fischer/Andrei Zagorski, »Russia, the EU and Their Neighbours: Partners in Modernization«, in: *Partnership with Russia in Europe* [wie Fn. 38], S. 17.

Vom Korfu-Prozess zum V-bis-V-Dialog: Revitalisierung der OSZE?

Neben einer erweiterten Kooperation Russlands mit NATO und EU besitzt die Revitalisierung der OSZE zentrale Bedeutung im Rahmen der Status-quo-Plus-Option. Schließlich ist sie die Organisation, welche die Prinzipien kooperativer Sicherheit institutionell am weitestgehenden verwirklicht: Sie erfüllt das Kriterium der Inklusivität, basiert auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff und hat wichtige Grundsätze zur friedlichen internen Konfliktregulierung kodifiziert.

Handlungsspielräume zur Wiederbelebung der Organisation bietet der sogenannte V-bis-V-Dialog, eine Reihe von Workshops und Expertentreffen, die im Jahr 2011 »from Vancouver to Vladivostok, via Vienna and Vilnius« stattfanden.⁴⁸ Dieser informelle Dialog auf Botschafterebene setzt in Form und Inhalt den Korfu-Prozess fort.⁴⁹ Im Juni 2009 hatten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten auf Korfu geeinigt, einen strukturierten und an Sachthemen orientierten Dialog zu Fragen der gemeinsamen Sicherheit in Europa zu beginnen. Damit reagierten die westlichen Länder auf die russische Forderung, es müsse über eine Neuordnung der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur diskutiert werden. Der Korfu-Prozess mündete in das erste Gipfeltreffen der Organisation seit 1999, das im Dezember 2010 in Astana abgehalten wurde. Korfu-Prozess und V-bis-V-Dialog haben die OSZE gestärkt, weil sich alle Teilnehmerstaaten in Athen 2011 und Astana 2010 in einem Ausmaß zur Zusammenarbeit verpflichteten, wie es in den Jahren zuvor keineswegs selbstverständlich war. Des Weiteren erkannten sie ausdrücklich an, dass in einigen zentralen Feldern europäischer Sicherheit mehr Kooperation nötig sei, etwa bei den offenen Territorialkonflikten oder der konventionellen Rüstungskontrolle.⁵⁰

Auf der Habenseite ist zu verbuchen, dass sich der V-bis-V-Dialog inhaltlich stärker als der Korfu-Prozess auf einen Kernaspekt europäischer Sicherheit konzentriert, nämlich die Fähigkeit der OSZE zur Konflikt-

regulierung. Ähnlich dem Korfu-Prozess krankt jedoch auch der V-bis-V-Dialog daran, dass ihm ein klares zeitliches und inhaltliches Mandat fehlt, das heißt ein Aktionsplan, durch den das reine Konsultationsforum in ein zielgerichtetes (Ver-)Handlungsformat umgewandelt würde. Solange dies so bleibt, riskiert die OSZE, dass ein sinnvolles Forum, in dem ungelöste Fragen der euro-atlantischen Sicherheit breit debattiert werden können, zu einem endlosen Talkshop, einem beliebigen »perpetuum mobile«⁵¹ degeneriert.⁵²

In der Tat sind die Ergebnisse der Gespräche bislang dürftig. Zwar kann schon ein offener Sicherheitsdialog vertrauensbildend wirken. Um Bedrohungsperzeptionen abzubauen, müssen jedoch substantielle Vereinbarungen zu Rüstungskontrolle und Abrüstung hinzukommen. Angesichts unüberbrückbarer Differenzen, etwa über den KSE-Vertrag, sind Erfolge hier bisher ausgeblieben. Gleichwohl kann der V-bis-V-Dialog neue Impulse setzen, wenn die Teilnehmerstaaten sich darauf einigen, die militärisch-politische Dimension der OSZE aufzuwerten.

Als fruchtlos hat sich bisher auch das Bemühen in beiden Gesprächsformaten erwiesen, Konfliktregulierung und Krisenmanagement zu verbessern. Hier geht es darum, die Diskrepanz zwischen der abstrakten Bestätigung der Helsinki-Prinzipien und deren konkreter Umsetzung zu überwinden. Gerade bei der Regelung offener Autonomie- und Territorialkonflikte gilt es, die OSZE zu stärken, besitzt sie doch ein umfassendes Instrumentarium und kann dank ihrer Inklusivität die Streitparteien leicht an einen Tisch bringen. Dazu könnte die Position des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten ausgebaut werden, etwa indem seine Empfehlungen an die Zielländer mehr politische Verbindlichkeit erhalten. Denkbar wäre auch, eine Konsultationspflicht einzuführen.

51 Zitiert nach Ivan Krastev et al., *The Spectre of a Multipolar Europe*, London: European Council on Foreign Relations, Oktober 2010, S. 8.

52 Auf dem Gipfel von Astana im Dezember 2010 misslang es, ein klares Verhandlungsmandat in Form eines Aktionsplans zu formulieren. Das lag vor allem an unterschiedlichen Haltungen zu den Territorialkonflikten im Kaukasus. Deshalb wurde lediglich eine »Erklärung von Astana« verabschiedet, die noch einmal den Leitprinzipien der OSZE Nachdruck verleiht. OSCE, *Astana Commemorative Declaration* [wie Fn. 50]; OSCE, *Astana Declaration Adopted at OSCE Summit Charts Way Forward*, Astana, 2.12.2010, <<http://www.osce.org/cio/74236>>; vgl. Thomas Kunze/Lina Gronau, *Der OSZE-Gipfel in Astana. Erfolg für Nasarbajew, Fiasco für die OSZE?*, 8.12.2010 (Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung), <http://www.kas.de/wf/doc/kas_21399-1522-1-30.pdf?101208192655>.

48 Vgl. *Speaking Points for Ambassador Herbert Salber, Director, Conflict Prevention Centre, Informal Ambassadorial Meeting on 15 March 2011*, Wien: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 14.3.2011, <<http://www.osce.org/cio/82054>>.

49 Zwischen März und September 2011 fanden insgesamt sechs Workshops oder Botschaftertreffen statt.

50 OSCE, *Astana Commemorative Declaration: Towards a Security Community*, <<http://summit2010.osce.org/sites/default/files/documents/444.pdf>>.

Was den normativen Dissens betrifft, konnte der Astana-Gipfel zwar erreichen, dass alle Teilnehmer in der gemeinsamen Erklärung den bestehenden sicherheitspolitischen Acquis bekräftigten. Russland und andere autoritär regierte Staaten erkannten den Korb der menschlichen Sicherheit und die darin enthaltenen Verpflichtungen zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als »legitimes Anliegen aller teilnehmenden Staaten«⁵³ an. Auf diese Weise wurde zumindest auf der deklaratorischen Ebene eine Erosion des umfassenden Sicherheitsbegriffs vermieden. Schritte zur Implementierung der eingegangenen Verpflichtungen folgten daraus aber nicht. Ohne sie wird auch der V-bis-V-Dialog keinen nennenswerten Fortschritt auf dem Weg zu einer euro-atlantischen Sicherheitsgemeinschaft erzielen können.

Revitalisierung und Ausbau bestehender Rüstungskontrollabkommen

Sollen militärische Bedrohungsperzeptionen zwischen Russland und den westlichen Staaten abgebaut werden, ist es unabdingbar, Rüstungskontrolle und Abrüstung wiederzubeleben und auszuweiten. Ein erster Erfolg ist bei den strategischen Nuklearwaffen zu verzeichnen. Im Dezember 2010 bzw. Januar 2011 wurde das Neue START-Abkommen in Washington und Moskau ratifiziert. Danach sollen die strategischen Trägersysteme und Sprengköpfe überprüfbar reduziert werden.⁵⁴ Damit endete eine einjährige Phase, während der in diesem hochsensiblen Bereich keine vertragliche Regelung galt, also auch keine Erwartungsverlässlichkeit gegeben war. Um das Sicherheitsdilemma weiter zu entschärfen, kommt es nun darauf an, unregulierte Bereiche wie gelagerte Nuklearsprengköpfe und substrategische Nuklearwaffen einem rechtlich bindenden Regime zu unterwerfen. Besonders wichtig für die euro-atlantische Sicherheitsordnung wäre ein Regime für substrategische Nuklearwaffen, das zunächst Transparenz und Verifikation und dann Reduzierungen ermöglicht, denn die deutliche russische

Überlegenheit in diesem Bereich schürt Ängste gerade bei den an Russland grenzenden NATO-Mitgliedern.⁵⁵ Moskau wird kaum daran interessiert sein, seine vorteilhafte Position der Stärke relativiert zu sehen. Aus diesem Grund muss das westliche Bündnis hier die Initiative ergreifen. Damit einhergehen müssen aber Fortschritte bei der konventionellen Rüstungskontrolle, denn in den Augen Moskaus sind beide Fragen eng miteinander verbunden. Schließlich gelten Nuklearwaffen angesichts der konventionellen Unterlegenheit Russlands als zentrale Versicherungsstrategie, wie einst im Kalten Krieg unter umgekehrten Vorzeichen bei der NATO.⁵⁶

Der Angepasste KSE-Vertrag (AKSE) wurde 1999 von 30 Staaten unterzeichnet, darunter den damaligen NATO-Mitgliedern sowie Russland, Belarus, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Moldova und Kasachstan. Doch er steckte von Anfang an in der Dauerkrise.⁵⁷ Während Russland, Belarus, Armenien und Kasachstan den Vertrag ratifizierten, weigern sich die Staaten der Allianz bis heute, da Moskau seine im Rahmen der Istanbul Verpflichtungen (Istanbul Commitments, IC) bilateral mit Georgien und Moldova vereinbarten Auflagen zum Truppenrückzug nicht vollständig erfüllt hat.⁵⁸ Russland lehnt dieses Junktim ab und

⁵⁵ Vgl. Andrew Rettman, »Lithuania Concerned by Russia's Tactical Nuclear Capability«, *EUObserver*, 9.9.2010, <<http://euobserver.com/9/30762>>. Nach Schätzungen besitzt Moskau rund 2000 stationierte substrategische Nuklearsprengköpfe, die USA dagegen insgesamt etwa 500 substrategische Nuklearsprengköpfe, davon um die 200, die in Europa disloziert sind. Pavel Podvig, »What to Do about Tactical Nuclear Weapons«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 25.2.2010, <<http://www.thebulletin.org/web-edition/columnists/pavel-podvig/what-to-do-about-tactical-nuclear-weapons>>.

⁵⁶ Zur Frage der substrategischen Atomwaffen siehe Michael Paul, *Neustart 2.0 zur Abrüstung substrategischer Nuklearwaffen? Verhandlungsansätze und -modelle*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2011 (SWP-Studie 14/2011).

⁵⁷ Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, CFE.DOC 1/99, 19.11.1999, <<http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/349220/publicationFile/4112/KSE-UE-Anpassung.pdf>>.

⁵⁸ Die Erfüllung der IC war von den NATO-Staaten bei Vertragsunterzeichnung nicht als Vorbedingung für die Ratifizierung gestellt worden. Dies geschah erst 2002 auf Druck der USA und der neuen Allianzmitglieder. NATO, *Prague Summit Declaration*, Press Release 127, 21.11.2002, <<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>>. Der Rückzug aus Moldova kam 2004 ins Stocken, doch fast alle russischen Truppen hatten bis 2007 Georgien verlassen. Mit der Stationierung russischen Militärs in Abchasien und Südossetien, die Russland nach dem Georgienkrieg als unabhängige Staaten anerkannte, verschärfte sich die Problematik aber wieder.

⁵³ OSCE, *Astana Commemorative Declaration* [wie Fn. 50].

⁵⁴ *Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms*, Prag, 8.4.2010, <<http://www.state.gov/documents/organization/140035.pdf>>. Vgl. Margarete Klein/Michael Paul, *Neu-START im Belastungstest. Probleme der Ratifikation des neuen START-Vertrags in Moskau und Washington*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2010 (SWP-Aktuell 63/2010).

verhängte seinerseits im Dezember 2007 ein Moratorium auf seine Teilnahme am völlig veralteten, aber immer noch gültigen KSE-Vertrag von 1990.

Um die konventionelle Rüstungskontrolle wiederzubeleben, müssen beide Seiten Kompromisse eingehen, zumal Moskau nicht mehr nur eine Ratifizierung des AKSE-Vertrags, sondern zugleich seine Modernisierung fordert, das heißt Veränderungen in wichtigen Aspekten.⁵⁹ Potential für ein Entgegenkommen der Atlantischen Allianz gibt es bei der Frage niedriger Obergrenzen für die NATO-Staaten, bei einer Lockerung der von Moskau als diskriminierend aufgefassten Flankenregel oder einer gemeinsamen Definition des Begriffs substantielle Kampftruppen.⁶⁰ Im Gegenzug sollte Moskau einem System wechselseitiger militärischer Zurückhaltung und Transparenz in der Grenzregion zustimmen, das für beide Seiten vertrauens- und sicherheitsbildend wirken würde.⁶¹

Der größte Stolperstein bei der Revitalisierung der konventionellen Rüstungskontrolle wäre damit aber noch nicht aus dem Weg. Weiterhin ungeklärt ist

59 »Interview of Russian Deputy Foreign Minister Alexander Grushko«, *Interfax*, 2.10.2010, <http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/c357e256b864eb40c32577b4002d30dc?OpenDocument>.

60 Die vereinbarten Obergrenzen werden von vielen NATO-Staaten nicht ausgeschöpft. Zudem hat sich das Kräfteverhältnis zu Ungunsten Moskaus verschoben, weil die Allianz seit Vertragsunterzeichnung 1999 um neun Staaten erweitert wurde. Die Flankenregel sieht spezielle Limits für die Aufstellung von Waffensystemen in den südlichen und nordwestlichen Regionen Russlands vor. Damit sind Truppenverstärkungen dort nur begrenzt möglich, was nach Ansicht Russlands seine Fähigkeit beeinträchtigt, Sicherheit an seiner fragilen Südgrenze zu gewährleisten. In der Tat schränkt die Flankenregel nur Russland und teils die Ukraine ein. Die Bezeichnung substantielle Kampftruppen stammt aus der NATO-Russland-Grundakte vom Mai 1997. Darin erklärte die Allianz ihre Absicht, in den neuen Mitgliedstaaten nicht »zusätzlich substantielle Kampftruppen dauerhaft [zu stationieren]«. Bislang wurde der Begriff aber nicht näher definiert. *Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation*, Paris, 27.5.1997, <http://www.nato.dipl.o.de/contentblob/1940894/Daten/189459/1997_05_Paris_DownLoad.pdf>.

61 Vgl. Wolfgang Zellner, *Can This Treaty Be Saved? Breaking the Stalemate on Conventional Forces in Europe*, September 2009, <<http://www.armscontrol.org/print/3815>>; Wolfgang Richter, »Wege aus der Krise. Lösungsansätze für die Bewahrung des KSE-Regimes«, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hg.), *Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa*, Baden-Baden 2009; Jacek Durkalec, *The Russian Approach towards Revival of Conventional Arms Control Regime in Europe*, Warschau: PISM, 22.11.2010 (PISM Bulletin; 134).

nämlich, wie hinsichtlich Abchasien und Südossetien mit den Istanbul Verpflichtungen und dem Prinzip der geforderten Zustimmung des Gastlandes zur Stationierung fremder Truppen auf eigenem Gebiet (host nation consent) umgegangen wird. Bestehen die Allianzmitglieder darauf, dass Moskau die nach dem Georgienkrieg in den abtrünnigen Gebieten stationierten russischen Soldaten abzieht, wird ein Einvernehmen kaum möglich sein. Ein Ausweg wären statusneutrale Verhandlungen, in denen strittige Fragen getrennt voneinander diskutiert werden. Dabei würde der Grundsatz der Zustimmung des Gastlandes zwar weiterhin festgeschrieben, aber nicht ausdrücklich an den territorialen Status Abchasien und Südossetien sowie die dortige russische Truppenpräsenz gebunden. Für statusneutrale Verhandlungen spricht, dass sich der bisherige Ansatz, Rüstungskontrolle zur Regulierung lokaler Konflikte zu nutzen, als unzulänglich erwiesen hat. Es scheint daher aussichtsreicher, die Prozesse zu entkoppeln. Auf diese Weise lassen sich möglicherweise schneller Einzelerfolge erzielen, die es erleichtern, Verhandlungsblockaden auch in anderen Bereichen aufzuweichen. Allerdings müssten im Verlauf der Gespräche Gegenleistungen von Moskau eingefordert werden, zum Beispiel Transparenz- und Verifikationsmaßnahmen sowie Obergrenzen für seine Truppen in Abchasien und Südossetien.⁶²

Mit diesem Ansatz sind aber auch Risiken verbunden. Schließlich betrifft die russische Militärpräsenz in Abchasien und Südossetien nicht nur die Frage der Zustimmung des Gastlandes, sondern auch den Grundsatz, dass internationale Grenzen nur auf friedlichem Weg verändert werden dürfen. Moskau könnte aus einem Entgegenkommen den Schluss ziehen, dass sein Vorgehen in Georgien stillschweigend akzeptiert wird. Hier gilt es, die Kosten statusneutraler Verhandlungen mit denen gegenzurechnen, die sich aus der Erosion des gesamten konventionellen Rüstungskontrollregimes ergäben. Ohne das Kernstück, nämlich militärische Vertrauensbildung im euro-atlantischen Raum, steht zu befürchten, dass das Misstrauen wächst und daher in Russland und den westlichen Staaten Rufe nach eigener militärischer Verstärkung lauter und zahlreicher werden.⁶³ Scheitert das KSE-

62 Richter, »Wege aus der Krise« [wie Fn. 61]; Zellner, *Can This Treaty Be Saved?* [wie Fn. 61].

63 Vgl. Wolfgang Richter, *Scheitert die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2011 (SWP-Aktuell 44/2011); Hans-Joachim Schmidt, *Ende oder Neuordnung der konventionellen Rüstungskontrolle?*, Frankfurt am Main: HSKF, 2008 (HSKF-Report; 3/2008), S. 5.

Regime, dürften sich auch regionale Rüstungswettläufe wie etwa im Kaukasus zuspitzen und andere Felder der Rüstungskontrolle beeinträchtigt werden, wie das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen⁶⁴ oder der Open-Skies-Vertrag.⁶⁵ Dabei müssten gerade sie im Sinne einer kooperativen Sicherheitsordnung unterstützt werden.

Fazit

Die Status-quo-Plus-Option bietet Chancen für begrenzte Fortschritte auf dem Weg zu einem System kooperativer Sicherheit mit Russland. Bedrohungsperzeptionen und Misstrauen lassen sich abbauen, wenn bestehenden Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen neues Leben eingehaucht wird, allen voran (A)KSE und Wiener Dokument, und wenn vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen vertieft werden, wie etwa militärische Zurückhaltung in der besonders vom Sicherheitsdilemma bedrohten Grenzregion Russlands zur NATO.

Die Status-quo-Plus-Option zielt darauf, praktische Kooperation auszubauen, wo immer es möglich ist. Besonders wichtig ist es, ehemalige Konfliktfelder in Kooperationsfelder umzuwandeln, zum Beispiel Raketenabwehr im Rahmen des NATO-Russland-Rats oder die Lösung ethnoterritorialer Konflikte im Gerüst der Russland-EU-Beziehungen. Zudem sollten die Beteiligten vorrangig dort intensiv zusammenarbeiten, wo für beide Seiten ein deutlicher sicherheitspolitischer Mehrwert zu erzielen ist. Nur dann lassen sich tatsächlich strategische Partnerschaften mit Russland aufbauen, die ihren Namen auch verdienen und Impulse für mehr Zusammenarbeit setzen können. Gleichwohl wird Kooperation mit Russland in diesem Szenario auch weiterhin fragil und selektiv bleiben.

⁶⁴ Das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen von 1999 ist politisch verbindlich und umfasst alle OSZE-Staaten. Durch Notifizierung, Beschränkung und Beobachtung großer militärischer Aktivitäten sowie Offenlegung der Verteidigungsplanung sollen Transparenz und Berechenbarkeit erhöht und die Gefahr eines Überraschungsangriffs reduziert werden. *Vienna Document 1999 on the Negotiations on Confidence and Security Building Measures*, FSC.DOC/1/99, 16.11.1999, <<http://www.osce.org/fsc/41276>>.

⁶⁵ Der Open-Skies-Vertrag, der 2002 in Kraft trat und dem 34 Staaten angehören, erlaubt Beobachtungsflüge über die militärischen Einrichtungen dieser Länder. OSZE, *Vertrag über den offenen Himmel*, <http://www.osce.org/documents/doclib/1992/03/13764_de.pdf>.

Um die Mechanismen für interne Konfliktregulierung zu verbessern, müssen erstens die bestehenden Formate krisenfester gestaltet werden, indem der Ausstieg daraus erschwert wird. Hierzu bietet es sich an, Konsultationsgebote im NATO-Russland-Rat oder einem neu zu schaffenden ER PSK zu verankern. Zweitens gilt es, die (bestehenden) Mechanismen der OSZE auszudifferenzieren, zu konkretisieren und stärker zu nutzen.

Die Status-quo-Plus-Option kann allerdings kaum den normativen Dissens im euro-atlantischen Raum überwinden, denn sie enthält nur wenige Anreize für mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Am aussichtsreichsten sind hier noch die Modernisierungspartnerschaft Russlands mit der EU und die Fortsetzung des Korfu-Prozesses.

Den begrenzten Sicherheitsgewinnen im Rahmen der Status-quo-Plus-Option stehen aber auch nur geringe Kosten gegenüber. Weder müssen neue Institutionen gegründet oder umfassende Vertragswerke ausgehandelt werden, noch sind die Beteiligten gezwungen, ihre Entscheidungs- und Handlungsautonomie empfindlich einzuschränken. Weil die verschiedenen Institutionen und Formate aber weitgehend unverbindlich sind, hängen sie weiterhin sehr von politischen Konjunkturen ab. Ein Rückfall in konfrontative Eskalation wie im Falle Georgiens dürfte sich mit der Status-quo-Plus-Option kaum auffangen lassen.

Umfassende vertragsrechtliche Neuerungen

Die zweite Option zur Schaffung einer kooperativen Sicherheitsordnung mit Russland besteht in neuen, umfassenden Vertragswerken, wie sie von der russischen Führung seit 2008 vorgeschlagen wurden. Verbindliche Regelungen erzeugen Erwartungsverlässlichkeit, aber auch hohe Kosten, allen voran eingegrenzte Handlungsspielräume. Um dies auszugleichen, müssen die Verträge Sicherheitsgewinne für alle Beteiligten und effektive Mechanismen zur Vertragsdurchsetzung enthalten. Außerdem müssen Inhalt und zugrundeliegende Prinzipien konkret genug formuliert werden. Nur so kann verhindert werden, dass divergierende Vertragsinterpretationen selbst neue Konfliktgegenstände schaffen.

Sicherheitsvertrag von »Vancouver bis Vladivostok«

Der bislang einzige Vorschlag eines umfassenden und rechtlich bindenden Sicherheitsvertrags für den euro-atlantischen Raum wurde vom russischen Präsidenten Medvedev in seiner Rede in Berlin am 5. Juni 2008⁶⁶ eingebracht und am 29. November 2009 mit einem Vertragsentwurf konkretisiert.⁶⁷ Dieser richtet sich nicht nur an alle Staaten von »Vancouver bis Vladivostok«, also die OSZE-Staaten, sondern auch an die internationalen Organisationen dieses Raums, das heißt EU, NATO, OSZE, OVKS und GUS. Kern ist das Prinzip der »gleichen und unteilbaren Sicherheit«, wonach keine Vertragspartei Handlungen unternehmen oder unterstützen darf, die »bedeutend« die Sicherheit eines anderen Vertragsstaats beeinträchtigen. Um Konflikte zwischen den Vertragsparteien zu lösen, wird ein dreistufiges Verfahren vorgesehen. Zunächst sollen Informationsaustausch und Konsultationen stattfinden. Danach soll eine Konferenz einberufen werden, die im Konsens bindende Entscheidungen treffen kann, wenn zwei Drittel der Vertragsparteien teilnehmen. Im Fall eines Angriffs auf eine Vertragspartei würde eine außerordentliche Konferenz anberaumt, die bei Anwesenheit von vier Fünfteln der Vertragsmitglieder einstimmig verbindlich beschließen kann, wobei der Aggressor von der Beschlussfassung ausgeschlossen wäre.⁶⁸

Der Gewinn des Medvedev-Vorschlags bestünde erstens darin, dass er mehr Inklusivität schafft. Schließlich könnten dem Vertrag alle Staaten und internationalen Organisationen der euro-atlantischen Region beitreten. Zweitens würden Bedrohungsperzep-

tionen auf russischer Seite gemildert. Wenn Russland ein Mitspracherecht in allen Fragen harter Sicherheit erhält, dürften seine Ängste schwinden, dass die Atlantische Allianz sich weiter in den postsowjetischen Raum ausdehnt und ihre militärische Überlegenheit ausbaut.

Allerdings reicht es nicht aus, allein russische Bedrohungswahrnehmungen zu entkräften. Zwar verschafft der Vertragsentwurf auch den anderen Staaten die Möglichkeit, von Moskau Transparenz, Konsultationen oder Verhandlungen einzufordern, wenn sie ihre Sicherheit »substantiell« beeinträchtigt sehen, zum Beispiel bei russischer Truppenstationierung im Ausland oder militärischem Aufwuchs an den Grenzen zu NATO-Ländern. Der Entwurf beinhaltet aber weder konkrete Vorgaben noch Garantien, dass die teilnehmenden Parteien (in diesem Fall Russland) dauerhaft und verifizierbar militärische Zurückhaltung üben. Damit das Misstrauen sich auch wirklich auf allen Seiten verflüchtigt, müsste ein umfassender Sicherheitsvertrag entweder selbst klar definierte und verifizierbare Rüstungskontroll- und Abrüstungsbestimmungen enthalten oder durch entsprechende Abkommen flankiert werden. Ansonsten bleibt der Kernpunkt westlicher Kritik weiterhin stichhaltig, nämlich dass der Vertragsentwurf in erster Linie dem Versuch diene, die NATO zu schwächen, und daher dem Sicherheitsgefühl der Allianzmitglieder nicht förderlich sei.⁶⁹ Genauso wenig kann er die Sorge ausräumen, Moskau verfolge einen neoimperialen Hegemonialanspruch im postsowjetischen Raum. Mehr noch, er scheint diese Ambitionen sogar zu bestätigen, da er de facto verhindern würde, dass weitere Staaten in die Atlantische Allianz aufgenommen oder bilaterale Sicherheitsabkommen mit westlichen Staaten geschlossen werden. Moskau könnte argumentieren, seine Sicherheit werde dadurch »substantiell beeinträchtigt«. Des Weiteren sieht der

⁶⁶ Dmitry Medvedev, *Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders*, Berlin, 5.6.2008, <http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/C080DC2FF8D93629C3257460003496C4>.

⁶⁷ President of Russia, *The Draft of the European Security Treaty*, 29.11.2009, <<http://eng.kremlin.ru/news/275>>.

⁶⁸ Vgl. Margarete Klein, »Der russische Vorschlag für eine neue gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur: ernst zu nehmender Vorschlag oder Spaltungsversuch?«, in: *Russlandanalysen*, (12.12.2008) 175, S. 9–13, <<http://www.laenderanalysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen175.pdf#page=9>>; Bobo Lo, *Medvedev and the New European Security Architecture*, London: CER, 2009 (CER Policy Brief); Patrick Nopens, *A New Security Architecture for Europe? Russian Proposal and Western Reactions Part II*, Brüssel: Egmont, 2010 (Egmont Security Policy Brief; 10); Andrew Monaghan (Hg.), *The Indivisibility of Security: Russia and Euro-Atlantic Security* (Non Paper), Rom: NATO Defense College, 2009, <<http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?i=code=143>>; Sergej Kortunow, »Die neue Europäische Sicherheitsarchitektur«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2010) 2, S. 79–93.

⁶⁹ Vgl. Marek Menkiszak, »Russia Proposes Draft European Security Treaty«, in: *EastWeek*, (2009) 41, <<http://www.osw.waw.pl/en/print/publikacje/eastweek/2009-12-02/russia-proposes-draft-european-security-treaty>>; David J. Kramer/Daniel P. Fata, »The Wrong Answer. Why the Medvedev Proposal is a Non-Starter«, in: *A New European Order?*, Washington, D.C.: The German Marshall Fund of the United States, 2010, S. 19–32, <http://www.gmfus.org/galleries/ct_publication_attachments/ForeignPolicyKramerFataBFPaperNewEuropeanOrder.pdf>; Sally McNamara, *Russia's Proposed New European Security Treaty: A Non-Starter for the US and Europe*, Washington, D.C.: The Heritage Foundation (Backgrounder; 2463), 16.9.2010, <<http://www.heritage.org/research/reports/2010/09/russia-s-proposed-new-european-security-treaty-a-non-starter-for-the-us-and-europe>>.

Entwurf ausdrücklich das Recht der Staaten auf Neutralität vor, nicht aber darauf, ihre Sicherheitsvereinbarungen frei zu wählen. Um die Furcht vor einem neoimperialen Russland zu reduzieren, müsste der Vertrag zumindest das Recht auf freie Bündniswahl festschreiben.

Zu konstatieren ist, dass der russische Vertragsentwurf Bedrohungsperzeptionen nur einseitig abbauen und auch die Fähigkeit zu externem Krisenmanagement kaum verbessern würde. Anders als in Medvedevs Berliner Rede im Juni 2008 angekündigt, liefert das Papier vom November 2009 hier keine konkreten Vorschläge. Da Moskau die Atlantische Allianz durch den Vertrag zwar als weniger bedrohlich, nicht aber automatisch als legitimen Sicherheitsakteur wahrnehmen würde, sind Zweifel angebracht, dass sich die Kooperationschancen in diesem Bereich deutlich erhöhen.

Der russische Vertragsentwurf beschränkt sich auf die Regelung interner Konflikte im euro-atlantischen Raum. Doch auch hier bringt er nicht viel mehr Sicherheit, da das Grundprinzip des Vertrags, »gleiche und unteilbare Sicherheit«, zu vage formuliert ist. Es werden keine Kriterien genannt, ab wann dieses so weit verletzt ist, dass die Sicherheit eines Vertragsteilnehmers »bedeutend beeinträchtigt« wird. So bleibt es dem einzelnen Vertragsteilnehmer überlassen, wie er diese Bestimmung auslegen möchte. Damit der Vertrag nicht durch widerstreitende Interpretationen des Grundprinzips selbst neue Konfliktgegenstände erzeugt, müssten klare und objektive Kriterien definiert werden. Auch müsste das im Vertragsentwurf vorgeschlagene Prozedere zur internen Konfliktregulierung verbessert werden. Zwar ist die erste Stufe, das Konsultationsgebot, ein sinnvolles Element in Richtung einer kooperativen Sicherheitsordnung. Konsultationen allein lösen aber keine Konflikte. Bei den dafür vorgesehenen Gremien wiederum, den normalen und außerordentlichen Konferenzen, bereitet die Konsensregel Schwierigkeiten. Was geschieht, wenn keine einstimmige Entscheidung gefällt werden kann? Darauf gibt der Vertrag ebenso wenig eine Antwort wie auf die Frage nach Sanktions- und Implementierungsmöglichkeiten, die nötig wären, um die Bestimmungen auch durchzusetzen. Der vorgeschlagene Sicherheitsvertrag liefert damit keinen institutionellen Mehrwert, wenn es um die kooperative Regulierung bestehender ethnoterritorialer Konflikte sowie künftiger Krisen in der euro-atlantischen Region geht.

Da sich Medvedevs Vorschlag zudem ausschließlich auf Fragen der harten Sicherheit konzentriert, sorgt er

auch nicht für mehr Sicherheit bei der Überwindung des normativen Dissenses. Wenn nicht gleichzeitig die menschliche Dimension der Sicherheit auf anderem Wege gestärkt wird, birgt der Vertrag sogar das Risiko, den umfassenden sicherheitspolitischen Acquis der OSZE auszuhöhlen. Das Ergebnis wäre dann nicht, wie von Moskau propagiert, ein »Helsinki 2«, sondern lediglich ein »Helsinki 0,5«.⁷⁰

Dem recht dürftigen Sicherheitsgewinn stehen hohe Kosten gegenüber, die der westlichen Staatengemeinschaft und den Ländern in der gemeinsamen Nachbarschaft von NATO/EU und Russland entstehen könnten. Erstens würde ein Mitspracherecht Russlands in praktisch allen Fragen harter Sicherheit sowohl die Handlungsfähigkeit von NATO und EU nach außen als auch deren Entscheidungsautonomie nach innen beschränken. Der westlichen Staatengemeinschaft fiel es dann schwerer, in Krisen außerhalb ihres eigenen Territoriums effizient zu reagieren, wenn Moskau nicht einverstanden ist. Innere Angelegenheiten von NATO und EU, wie die Aufnahme neuer Mitglieder oder die Erarbeitung von Strategien, könnte Moskau zum Objekt einer formalen Debatte im Rahmen der anvisierten Konsultationen oder Konferenzen machen. Auch wenn Russland über kein formales Vetorecht verfügte, könnte es missliebige Entscheidungen der NATO, der EU oder einzelner Staaten doch politisch sabotieren.⁷¹ Zweitens würde der Vertrag Russland helfen, den militärisch-politischen Status quo und damit seinen Anspruch auf regionale Vormacht im postsowjetischen Raum zu untermauern. Anstatt einen einheitlichen Sicherheitsraum für alle Staaten der euro-atlantischen Region zu schaffen, würde damit das überholte Konzept der Einflussphären rechtlich sogar noch abgesichert werden.⁷²

⁷⁰ Andrew Monaghan, *Russia's »Big Idea«: »Helsinki 2« and the Reform of Euro-Atlantic Security*, Rom: NATO Defense College, 3.12.2008, S. 3.

⁷¹ Vgl. Menkiszak, »Russia Proposes Draft European Security Treaty« [wie Fn. 69]; Margarete Klein, »Medwedevs Vorschlag für einen euroatlantischen Sicherheitsvertrag«, in: *Russlandanalysen*, (4.12.2009) 193, S. 2f, <<http://www.laenderanalysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen193.pdf>>.

⁷² Vgl. Andrei Zagorski, »Der Medwedew-Vorschlag eines europäischen Sicherheitsvertrags«, in: *Eine neue Sicherheitsarchitektur für Europa?* [wie Fn. 38], S. 5.

Verrechtlichung der Beziehungen zwischen Russland und der NATO

Am 4. Dezember 2009 präsentierte Moskau einen zweiten Vertragsentwurf, der speziell die Beziehungen zwischen Russland und der NATO rechtlich regulieren soll.⁷³ Doch auch dieser dürfte wenig geeignet sein, das Misstrauen zwischen den einstigen Gegnern abzubauen und die Kooperation auf eine stabilere Basis zu stellen. Wie beim Novemberentwurf sind Grundsätze und Regeln zu verschwommen formuliert und sollen vor allem Sicherheitsgewinne für Russland ermöglichen. So basiert auch der Dezemberentwurf auf dem unklaren Prinzip der »gleichen und unteilbaren Sicherheit«, was Streitigkeiten in der Auslegung viel Raum lässt. Wie schon im Novembervorschlag bietet das vorgesehene Konsultationsgebot einen klaren Sicherheitsgewinn. Darüber hinaus erzeugt der Entwurf aber kaum einen Mehrwert für interne Konfliktregulierung und externes Krisenmanagement, da das vorgeschlagene Prozedere keine Implementations- und Sanktionsmechanismen vorsieht.⁷⁴ Moskau und die Atlantische Allianz können bereits im Rahmen des NATO-Russland-Rats gemeinsame Entscheidungen fällen und Aktionen starten, sofern sie sich darüber einig sind.

Dass sich der Vertragsentwurf allein auf harte Sicherheit konzentriert, schlägt dagegen nicht so negativ zu Buche wie beim umfassenden Novembervorschlag. Schließlich sind es überwiegend militärisch-politische Fragen, die zwischen Moskau und der NATO geklärt werden müssen. Allerdings liefert der russische Vertragsentwurf auch hier kaum einen Zusatznutzen, verglichen mit den bestehenden Kooperationsformaten und Rüstungskontrollregimen. So ist zwar vom Prinzip der militärischen Zurückhaltung die Rede, allerdings eher diffus: Alle Vertragsparteien sollen militärische Fähigkeiten nur in dem Umfang aufrechterhalten, der für ihre »legitimen Sicherheitsbedürfnisse« nötig ist. Dies müsste mit Hilfe verifizierbarer Obergrenzen und Transparenzmaßnahmen prä-

zisiert werden. Konkret wird der Vertragsvorschlag hier aber nur bei einem Aspekt: Wie von Moskau schon lange angemahnt, wird die politische Willenserklärung der Allianz von 1997, in ihren neuen Mitgliedstaaten nicht zusätzlich substantielle Kampftruppen dauerhaft zu stationieren, in eine rechtliche Form gegossen.⁷⁵ Was substantielle Kampftruppen sind, müsste gemeinsam definiert werden, um russischem Misstrauen entgegenzuwirken. Um mehr Sicherheit zu schaffen, dürfte ein Vertrag zwischen Moskau und der NATO aber nicht nur ein Einzelproblem verrechtlichen, sondern müsste breit angelegte vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sowie Rüstungskontrollbestimmungen enthalten. Diese sind momentan jedoch besser zu erreichen, indem das konventionelle Rüstungskontrollregime wiederbelebt wird, weil es in seiner Mitgliedschaft inklusiver ist und über erprobte Regeln verfügt. Da das Regime aber zu scheitern droht, könnte ein Vertrag zwischen Moskau und der NATO gleichwohl eine wichtige Ersatzfunktion erfüllen.

Fazit

Mit gutem Grund ist zu bezweifeln, dass die zwei von Moskau vorgelegten Vertragswerke in ihrer jetzigen Form helfen können, die Defizite in der euro-atlantischen Sicherheitsordnung zu beseitigen. Anstatt die Sicherheit für alle Beteiligten zu erhöhen, dienen sie vorwiegend russischen Interessen. Daher würden Bedrohungsperzeptionen in erster Linie auf russischer Seite abgebaut, während sich das Unsicherheitsgefühl insbesondere auf Seiten der mittel- und osteuropäischen Staaten noch verstärken dürfte. Die vorgeschlagenen Regeln zum Umgang mit internen Konflikten sind zu vage, als dass sie die damit verbundenen Kosten rechtfertigen würden, das heißt die eingeschränkte Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der NATO. Die einzige Ausnahme bildet das Konsultationsgebot, das aber nicht zwingend einer rechtlichen Kodifizierung im Rahmen eines umfassenden Vertrags bedarf. Für die gemeinsame Bearbeitung externer Sicherheitsrisiken liefern die russischen Vorschläge ebenso wenig neue Impulse wie für die

⁷³ *Draft Agreement on Basic Principles Governing Relations among NATO-Russia Council Member States in Security Sphere* (unveröffentlichtes Papier), 4.12.2009.

⁷⁴ Der Vertragsentwurf sieht vor, dass die Vertragsparteien regelmäßig ihre Einschätzungen zu aktuellen Bedrohungen und Herausforderungen austauschen und wenn nötig dagegen vorgehen. Ist die Sicherheit eines Vertragsteilnehmers bedroht, würde ein außerordentliches Treffen des NRC einberufen werden, um Konsultationen abzuhalten und sich eventuell auf Gegenmaßnahmen zu einigen.

⁷⁵ Laut Vertragsvorschlag sollen sich beide Seiten verpflichten, keine Truppen größer als eine Brigade ständig außerhalb ihres Territoriums in Europa zu stationieren, sofern sie sich nicht schon am 27. Mai 1997 dort befunden haben, dem Tag der Unterzeichnung der Grundakte.

Entwicklung einer normenbasierten Sicherheitsgemeinschaft.

Aus den Schwächen der russischen Vertragsentwürfe ergibt sich aber nicht, dass detaillierte vertragliche Regelungen generell sinnlos wären. Allerdings dürfte gerade die Erarbeitung eines »großen« Rahmenvertrags aller Staaten und Institutionen im euro-atlantischen Raum auf kaum zu überwindende praktische Schwierigkeiten stoßen. Er müsste zahlreichen Anforderungen genügen, um mehr Nutzen zu bringen als das derzeitige Flickwerk aus politischen Absichtserklärungen, etwa der Charta von Paris oder der NATO-Russland-Grundakte, und vereinzelt, verifizierbaren Rüstungskontroll- und Abrüstungsabkommen. So müsste er einerseits unmissverständlich formulierte Grundregeln sowohl für die harte als auch die weiche Sicherheit sowie zur internen Konfliktregulierung enthalten. Dazu zählen Bestimmungen über militärische Transparenz und Rüstungskontrolle, das Recht der Staaten auf Neutralität und freie Bündniswahl, Kriterien der menschlichen Sicherheit, bei deren Verletzung ein Recht auf Einmischung besteht, eine Konsultationspflicht, klare Entscheidungsprozeduren sowie Sanktions- und Durchsetzungsmechanismen. Andererseits dürfte ein solches Vertragswerk nicht den Anspruch erheben, jede Detailfrage abschließend zu klären und weitere Einzelverträge überflüssig zu machen. Ansonsten besteht nicht nur die Gefahr der Überfrachtung, sondern auch der ständigen Blockade schon während der Ausarbeitungsphase, wenn jeder Streit um Einzelheiten den gesamten Verhandlungsprozess in Frage stellen könnte. Bei einem Vertrag zwischen Russland und der NATO wären die genannten Probleme nicht so schwerwiegend, da hier weniger Regelungsbedarf besteht. Zudem wären auch die Kosten gescheiterter Verhandlungen zu einem großen Vertrag in Betracht zu ziehen. Wenn im Zuge dessen die Bemühungen um eine Revitalisierung beziehungsweise Ausweitung der bestehenden sicherheitspolitischen Regime oder Kooperationsformate eingestellt würden, könnte sich die Sicherheitslage im euro-atlantischen Raum sogar verschlechtern.

Institutionelle Integration: Russlands Beitritt zur NATO

Ein NATO-Beitritt Russlands wäre die weitreichendste Option auf dem Weg zu einer kooperativen Sicherheitsordnung. Nach Artikel 10 des Washingtoner Vertrags kann der Nordatlantikrat einstimmig jeden

europäischen Staat zur Mitgliedschaft in die Allianz einladen, der imstande ist, die Prinzipien des Vertrags zu fördern und zur Sicherheit des nordatlantischen Gebiets beizutragen.⁷⁶ Die NATO hat die Beitrittsprinzipien in der sogenannten Erweiterungsstudie von 1995 konkretisiert, allerdings ohne eine »fixe und rigide Kriterienliste« zu erstellen.⁷⁷ Danach muss ein Beitrittsaspirant einen funktionierenden demokratischen Rechtsstaat und Marktwirtschaft schaffen, demokratische und zivile Kontrolle des Militärs gewährleisten, seine Minderheiten fair behandeln, sich verpflichten, ethnische und territoriale Streitigkeiten friedlich zu lösen, sowie fähig und bereit sein, sich an der Kernfunktion der kollektiven Verteidigung sowie anderen Missionen der NATO militärisch zu beteiligen.

Das heutige Russland erfüllt die geforderten Kriterien nur zum Teil. Zwar ist es militärisch in der Lage, einen Beitrag zur kollektiven Verteidigung sowie zu weiteren NATO-Operationen zu leisten. Große Defizite existieren aber hinsichtlich der demokratischen Verfasstheit Russlands sowie der friedlichen Lösung ethnischer und territorialer Konflikte vor allem im post-sowjetischen Raum, deren Regulierung Russland aus eigenem Interesse oftmals mehr erschwert als fördert. Um den Bedingungen einer NATO-Mitgliedschaft zu genügen, müsste Moskau daher tiefgreifende Veränderungen seiner inneren Verfasstheit und seines außenpolitischen Verhaltens in die Wege leiten.

Eine Integration Russlands in die Atlantische Allianz könnte aber Sicherheitsgewinne in allen drei Bereichen erzeugen, die für ein System kooperativer Ordnung wichtig sind. Erstens würden im Zuge des Beitrittsprozesses gegenseitige Bedrohungsängste abgebaut. Eine NATO-Mitgliedschaft bietet dafür deutlich bessere Chancen als die Status-quo-Plus-Option oder der Abschluss eines Sicherheitsvertrags. Schließlich würden sich Russland und die NATO-Staaten während des Beitrittsprozesses gegenseitig weitaus mehr Transparenz und Zusammenarbeit bei ihren militärischen Planungen und Aktivitäten gewähren als in den bisherigen vertrauensbildenden Rüstungskontroll- und Kooperationsformaten. Maßnahmen zur Rückversicherung (reassurance), die der jeweils andere als Bedrohung wahrnehmen könnte, würden obsolet. Russland müsste sich nicht mehr sorgen, dass die

⁷⁶ NATO, *The North Atlantic Treaty*, Washington D.C., 4.4.1949, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm>.

⁷⁷ NATO, *Study on NATO Enlargement*, Washington D.C., 3.9.1995, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm>.

NATO ihre Position militärischer Überlegenheit nutzt, um Moskau zu schwächen. Nicht zuletzt würden die Bedrohungspereptionen bei den mittel- und osteuropäischen NATO-Staaten und Nachbarländern Russlands minimiert. Denn Moskau müsste im Verlauf des Beitrittsprozesses seinen neoimperialen Hegemonialanspruch gegenüber seinen Nachbarn fallen lassen.⁷⁸

Zweitens würde die gemeinsame Regulierung von Konflikten nach innen und das Management von Sicherheitsrisiken nach außen erleichtert, und zwar ebenfalls erheblich mehr als durch den bloßen Ausbau des NATO-Russland-Rats oder einen Sicherheitsvertrag. Wenn die grundlegende Rivalität zwischen beiden Seiten nicht mehr bestände, sänke das Risiko, dass die inhaltliche Konfliktbearbeitung aus ordnungspolitischen Motiven torpediert wird. Neue Verhandlungsformate ohne Dominanz einer Seite wären nun einfacher zu verwirklichen, genauso wie gemeinsames Peacekeeping. Auch externe Sicherheitsrisiken wie die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, internationaler Terrorismus, Piraterie oder Drogenschmuggel ließen sich effizienter angehen. Russlands Mitgliedschaft könnte der Atlantischen Allianz, die zunehmend als globaler Sicherheitsakteur auftritt, geographisch, militärisch und politisch zum Vorteil gereichen. Beispielsweise ließe sich mit einem Verbündeten Russland eher die Zustimmung des VN-Sicherheitsrats zu NATO-Einsätzen erlangen; zudem verfügt Moskau über politischen Einfluss in Ländern, die nahe an den Krisenregionen des Nahen und Mittleren Ostens liegen.⁷⁹

Auch was drittens die Schaffung einer stabilen Sicherheitsgemeinschaft anbelangt, brächte ein NATO-Beitritt Russlands den größten Sicherheitsgewinn aller Optionen mit sich. Das ergibt sich aus der Besonderheit der Allianz, die nicht nur kollektives Verteidi-

gungsbündnis, sondern auch Wertegemeinschaft ist. Um beizutreten, müsste Moskau demokratische und rechtsstaatliche Reformen glaubhaft in die Tat umsetzen.⁸⁰

Eine Aufnahme Russlands in die NATO ist aber auch mit Risiken und Kosten verbunden, die den hohen Sicherheitsgewinn schmälern können. So heißt es in der russischen Diskussion häufig, bevor Russland beitrete, müssten ihm Sonderbedingungen gewährt werden. Als größtes Land der Welt, als Nuklearwaffenstaat auf Augenhöhe mit den USA sowie aufgrund seiner Geschichte als Hauptgegner der NATO stünden ihm bessere Konditionen zu als anderen Ländern.⁸¹ Überdies habe die Allianz die Erfüllung ihrer Beitrittskriterien stets flexibel gehandhabt. Tatsächlich folgte der Aufnahmeprozess niemals einem starren Muster, sondern ist immer eine Einzelfallentscheidung, die den Besonderheiten des Beitrittskandidaten bis zu einem bestimmten Punkt Rechnung trägt.

Eine gewisse Flexibilität wäre daher sicher auch Moskau entgegenzubringen, sowohl was den Prozess als auch was die inhaltlichen Anforderungen betrifft.⁸² Dabei wäre aber genau abzuwägen, ab wann die möglichen Kosten den zu erwartenden Nutzen übersteigen. Angesichts der besonderen Bedeutung, die eine Mitgliedschaft Russlands für die NATO hätte, könnte durchaus ein spezielles Beitrittsformat außerhalb des Membership Action Plan⁸³ für Moskau entworfen werden. Nicht aufgegeben werden dürfte aber das Prozedere, wonach im Rahmen der Beitrittsverhandlungen gemeinsam klar definierte Benchmarks aufgestellt werden, die es erlauben, die erzielten Fortschritte kontinuierlich zu überprüfen. Wichtiger

⁷⁸ Träte Russland der NATO bei, würde sich die Bedeutung von Rüstungskontrolle und Abrüstung wandeln: weg von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen zwischen den euro-atlantischen Partnern, hin zu einem Instrument im Umgang mit Nicht-Mitgliedstaaten der dann erweiterten NATO. Da auch das nukleare Arsenal der Allianz und Russlands im Laufe des Beitrittsprozesses deutlich verkleinert werden könnte, würde dies das Streben nach globaler Abrüstung glaubwürdiger machen.

⁷⁹ Vgl. Richard J. Krickus, *Medvedev's Plan: Giving Russia a Voice but not a Veto in a New European Security System*, Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2009, S. 89; Leonid Gozman/Michael McFaul, *Why a Democratic Russia Should Join NATO*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 13.7.2006, <<http://carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=18532>>.

⁸⁰ Weitreichender noch als bei einem NATO-Beitritt wäre der Sicherheitsgewinn durch umfassende demokratische Reformen im Rahmen eines EU-Beitritts, da die EU mit den Kopenhagener Kriterien und der Übernahme des *Acquis communautaire* weitaus strengere Anforderungen an das politische System eines Beitrittskandidaten stellt als die NATO.

⁸¹ Vgl. I. Ju. Jurgens/A. A. Kulik, *O perspektivach razvitiia otnosenij Rossii i NATO* [Über die Entwicklungsperspektiven der Beziehungen zwischen Russland und der NATO], Moskau 2010, <<http://www.insor-russia.ru/files/Russia-NATO.pdf>>, S. 18.

⁸² Vgl. Krickus, *Medvedev's Plan* [wie Fn. 79], S. 92; Ira Straus, »Does Russia Meet the Standards for NATO?«, in: *The Russia Journal*, (2002) 166.

⁸³ 1999 wurde das Instrument »Membership Action Plan« geschaffen, um den Beitrittsaspiranten bei der Erfüllung der notwendigen Kriterien beizustehen und die Fortschritte auf dem Weg dahin messen zu können. NATO, *Membership Action Plan (MAP)*, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37356.htm>.

noch als die Form ist aber der Inhalt der Beitrittsverhandlungen. Abgerückt werden dürfte weder von den politischen Anforderungen – Demokratie, Rechtsstaat, Kontrolle des Militärs – noch von dem Anspruch, ethnische und territoriale Konflikte friedlich zu lösen. Entgegenkommen könnte die Atlantische Allianz Russland allerdings bei den militärischen Anforderungen. Schließlich verfügt das Land mit 1,1 Millionen Soldaten und einer der größten Rüstungsindustrien der Welt über einen nur mit dem der USA vergleichbaren Sonderstatus im euro-atlantischen Raum. Die Umstellung auf NATO-Standards und die Kooperation mit den militärischen Strukturen der Allianz würde Russland daher wesentlich schwerer fallen als den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern.

Hier müssten Lösungen gefunden werden, die sowohl die Interoperabilität erhöhen als auch den speziellen russischen Rahmenbedingungen gerecht werden. Von Beitrittskandidaten wird nicht gefordert, dass sie sich voll an den integrierten militärischen Strukturen und der kollektiven Verteidigungsplanung beteiligen. Sie sollen lediglich in bestimmten Bereichen kooperieren. Darum wäre es denkbar, dass Russland der NATO nach dem früheren französischen Modell oder einem anderen Muster abgestufter militärischer Integration beitrifft.⁸⁴ Damit wäre die militärische Integrationsleistung, die beiden Seiten obliegt, geringer und leichter zu erbringen. Zugleich schließt dies nicht aus, dass Russland sich später komplett in die militärischen Strukturen der Allianz einbindet.

Kosten und Risiken erwachsen der NATO aber auch dann, wenn Russland ihr erfolgreich beigetreten ist. Kritiker fürchten, dass die Handlungsfähigkeit der Allianz so leiden könnte, dass sie kein effektiver Sicherheitsakteur mehr wäre. Sorgen bereitet vor allem das Konsensprinzip in Verbindung mit dem Vetorecht Russlands, das auf diese Weise Entscheidungen blockieren könnte. Träte dies gehäuft auf, würde die NATO rasch nicht mehr richtig funktionieren, so dass ihre Mitglieder, allen voran die USA, das

Interesse an ihr verlieren könnten.⁸⁵ Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass Russland seine Mitgliedschaft in der Atlantischen Allianz rein instrumentell verstehen könnte, nämlich als Mittel, um diese zu schwächen. Andererseits würde dieses Risiko durch den langwierigen Beitrittsprozess minimiert, in dessen Verlauf Moskaus Kompromissbereitschaft und seine Fähigkeit getestet würden, die etablierten Regeln der NATO zu achten. Eine weitere Versicherung gegen russische Blockadepolitik könnte darin bestehen, das Konsensprinzip zugunsten von Mehrheitsentscheidungen aufzugeben.⁸⁶ Allerdings liefe die NATO dadurch auch Gefahr, immer mehr zu einem Pool für verschiedene sogenannte Koalitionen der Willigen zu werden. Deshalb müsste sorgfältig geprüft werden, was die innere Kohärenz der NATO stärker gefährdet: die Möglichkeit eines russischen Vetos oder die Aufgabe des Konsenszwangs.

Unabhängig von der Entscheidungsfindung würde sich auch die Kräfteverteilung innerhalb der NATO durch Russlands Beitritt verändern. Die Führungsrolle der USA in ihrer bisherigen Form würde gewiss in Frage gestellt. Dies wiederum könnte das amerikanische Engagement in der NATO und die transatlantische Bindung untergraben, immerhin die Grundlage der Sicherheit Europas seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Eine solche Entwicklung könnte Washington veranlassen, künftig häufiger unilateral zu handeln.

Die Kehrseite davon, dass mit Russland interne Konfliktregulierung und externes Sicherheitsmanagement einfacher werden, besteht in dem Risiko, dass eine Fülle neuer interner und externer Sicherheitsrisiken auf die NATO zukommen könnten. Die Konflikte im russischen Nordkaukasus sind nur oberflächlich geregelt; im Süden befinden sich instabile Staaten – von Georgien über Kirgistan bis hin zu Afghanistan – mit sicherheitspolitischen Spillover-Gefahren sowie der Iran und Nordkorea. Zwar müsste Moskau im Laufe des Beitrittsprozesses ungeklärte Grenzfragen

⁸⁴ Es gibt drei Formen, wie NATO-Staaten an der kollektiven Verteidigung mitwirken können. Erstens können sie sich voll in die integrierten militärischen Strukturen und die kollektive Verteidigungsplanung einbinden. Zweitens können Verbündete an der kollektiven Verteidigungsplanung teilnehmen, nicht jedoch an der integrierten militärischen Struktur. In diesem Fall sind Koordinierungsübereinkommen nötig. Will sich drittens ein NATO-Staat weder an der integrierten militärischen Struktur noch der kollektiven Verteidigungsplanung beteiligen, ist zumindest eine Kooperation mit der integrierten militärischen Struktur in begrenzten Bereichen nötig. NATO, *Study on NATO Enlargement* [wie Fn. 77], § 48.

⁸⁵ Vgl. Dmitry Trenin, »Russia's New Place in NATO«, in: *Moscow Times*, 16.4.2010; Donald K. Bandler/Jakub Kulhanek, *Russia: A NATO Member?*, Washington, D.C.: Atlantic Council, 6.2.2010, <<http://www.acus.org/print/11415>>.

⁸⁶ Vgl. Robert Coalson, »Could NATO Membership for Russia Break Impasse in European Security Debate?«, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 5.2.2010, <<http://www.rferl.org/article/printview/1949690.html>>; James A. Baker III, »Russia in NATO?«, in: *The Washington Quarterly*, 25 (2002) 1, S. 95–103 (102); Krickus, *Medvedev's Plan* [wie Fn. 79], S. 88; Jurgens/Kulik, *O perspektivach* [wie Fn. 81], S. 20.

friedlich regeln. Sie betreffen die Seegrenze im Kaspischen Meer, die Aufteilung der Arktis sowie Japan, Estland, Ukraine und Georgien. Besonders brisant ist jedoch das Verhältnis zu China. Zwar konnten sich China und Russland über ihre 4300 Kilometer lange Grenze vertraglich einigen. Aber eine NATO-Mitgliedschaft Russlands könnte das Verhältnis beider zu China belasten, denn sie würde eine Machtverschiebung auf der globalen und regionalen Ebene zu Ungunsten Pekings bewirken.⁸⁷ Russland wäre ein wichtiger Sicherheitslieferant für die Atlantische Allianz, aber auch ein potentieller Sicherheitskonsument. Die Herausforderung des Beitrittsprozesses bestünde dann nicht nur in einer Transformation von NATO und Russland selbst, sondern zusätzlich in mehr Vertrauensbildung mit China.

Fazit

Insgesamt lässt eine Mitgliedschaft Russlands in der NATO überall größere Sicherheitsgewinne erwarten als die Status-quo-Plus-Option und ein Sicherheitsvertrag: Bedrohungsperzeptionen könnten abgebaut oder gar überwunden, dem Kooperationsbedarf effizienter Rechnung getragen und eine stabile Werte- und damit Sicherheitsgemeinschaft etabliert werden. Auf diese Weise ließe sich das Grundproblem der euro-atlantischen Sicherheitsordnung lösen, nämlich der ungeklärte Platz Russlands und des postsowjetischen Raums. Avancierte Russland zum Beitrittsaspiranten der NATO, ließe sein Widerstand gegen die Aufnahme weiterer Länder wie Georgiens und der Ukraine nach. Die schwierigste Trennlinie in Europa wäre damit beseitigt, die Erblast des Kalten Krieges endgültig bewältigt und es böten sich Chancen, einen weitgehend inklusiven Sicherheitsraum zu bilden.⁸⁸ Zugleich sind mit einer Aufnahme Russlands große Risiken verbunden: verminderte Handlungsfähigkeit der NATO, schwindendes Interesse der USA an der Organisation und neue Sicherheitsrisiken wie eine zunehmende Konfrontation mit China.

⁸⁷ Mit einem russischen Beitritt würde sich die NATO nicht nur geographisch nach Asien ausdehnen. Zugleich wären damit vier Nuklearwaffenstaaten Teil der Atlantischen Allianz (USA, Russland, Großbritannien und Frankreich), die mehr als 90% der globalen Atomwaffen besitzen.

⁸⁸ Vgl. Jurgens/Kulik, *O perspektivach* [wie Fn. 81], S. 19; Baker, »Russia in NATO?« [wie Fn. 86], S. 95.

Handlungsspielräume und Interessenlagen für ein System kooperativer Sicherheit

Die drei beschriebenen Handlungsoptionen eröffnen unterschiedlich große Chancen, zusammen mit Russland ein stabiles System kooperativer Sicherheit im euro-atlantischen Raum aufzubauen. Inwieweit die daraus erwachsenden Sicherheitsgewinne aber realisiert werden können, hängt von der Interessenlage der beteiligten Akteure und ihrem Handlungsspielraum ab, die erforderlichen Veränderungen international zu forcieren und innenpolitisch umzusetzen.

Russland: Kooperationsbereitschaft in engen Grenzen

Die Debatte zur Reform der euro-atlantischen Sicherheitsordnung wurde maßgeblich von Russland angestoßen, das hier den größten Veränderungsbedarf sieht. Eins seiner wichtigsten Ziele, ein Mitspracherecht in allen Fragen der harten Sicherheit im euro-atlantischen Raum, glaubt Moskau am besten durch eine umfassende Vertragslösung zu erreichen. Hinter dem Streben nach rechtlich bindenden Sicherheitsgarantien und Mitspracherechten steht erstens ein tiefes Misstrauen gegenüber den NATO-Staaten, die angeblich, so eine verbreitete russische Meinung, politische Versprechen nur allzu leicht brechen.⁸⁹ Zweitens spiegelt sich darin auch die relative Schwäche Russlands wider, das nur auf diesem Weg meint verhindern zu können, dass seine Sicherheitsinteressen übergangen werden. Neben dem Maximalziel, dem Abschluss eines Sicherheitsvertrags, verfolgt Moskau mit seiner Initiative aber auch inhaltliche und

taktische Minimalziele. Es will die westlichen Länder durch die Vertragsvorschläge unter politischen Zugzwang setzen und sie damit zu Zugeständnissen in Einzelbereichen bewegen. Dazu zählen Kooperation und vertragliche Garantien bei der Raketenabwehr, die Einrichtung eines europäisch-russischen politischen und sicherheitspolitischen Komitees, der Verzicht auf weitere Osterweiterung der NATO und anderes mehr. Außerdem schürt Russland die inneren Differenzen in der NATO, um die Allianz zu schwächen.

Im Gegensatz zur großen Vertragslösung hält Moskau die Status-quo-Plus-Option nicht für hinreichend, um russische Sicherheitsbedenken zu zerstreuen, erst recht nicht, um die ihm nach eigener Einschätzung zustehende Position in der euro-atlantischen Sicherheitsordnung zu sichern. Dennoch gibt es auf Grundlage russischer sicherheitspolitischer Interessen Potentiale für eine verstärkte Zusammenarbeit mit den westlichen Staaten, vor allem bei globalen und euro-atlantischen Themen wie Antiterrorkampf und Stabilisierung Afghanistans, Pirateriebekämpfung und strategische Raketenabwehr. Daran wird auch der zu erwartende Wechsel im Präsidentenamt zurück zu Putin 2012 nicht viel ändern. Dies gilt umso mehr, als auch der zweite Pfeiler der russischen Westpolitik bestehen bleibt: die Notwendigkeit, zur ökonomischen Modernisierung Russlands eng mit den westlichen Staaten zu kooperieren. Möglich ist allerdings, dass sich Stil und Rhetorik in der russischen Westpolitik unter Putin erneut deutlich verschärfen. Auch ist zu erwarten, dass die Grenzen der russischen Kooperationsbereitschaft noch rigider als unter Medvedev gezogen werden. Schon während seiner Amtszeit zeigte sich, dass die seit 2009 erhöhte Kooperationsbereitschaft mit westlichen Ländern und Institutionen nicht für den postsowjetischen Raum gilt. Moskau besteht darauf, in der von ihm beanspruchten Interessenszone als alleinige Ordnungsmacht aufzutreten.

Kurz nach seiner Ankündigung, 2012 als Präsidentschaftskandidat anzutreten, brachte Putin die Idee einer Eurasischen Union aus ehemaligen Sowjetrepubliken aufs Tapet. Das lässt darauf schließen, dass die russische Kontrolle des postsowjetischen Raums unter einem Präsidenten Putin noch mehr als unter Medve-

⁸⁹ So wirft Moskau Deutschland und den USA vor, sie hätten sich nicht an eine während der Verhandlungen zur Wiedervereinigung mündlich gegebene Zusage gehalten, dass sich die NATO danach nicht weiter nach Osten erweitern werde. Auch habe Washington die politische Verpflichtung aus der NATO-Grundakte verletzt, keine zusätzlichen substantiellen Kampftruppen dauerhaft in den neuen NATO-Mitgliedstaaten zu stationieren, da es amerikanische Stützpunkte in Rumänien und Bulgarien errichtet habe. Vgl. Mark Kramer, »The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia«, in: *The Washington Quarterly* 32 (April 2009) 2, 39–61; Zdzisław Lachowski, *The CFE Treaty One Year After Its Suspension: A Forlorn Treaty?*, Stockholm: SIPRI, Januar 2009 (SIPRI Policy Brief), <<http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIPB0901.pdf>>, S. 4.

dev forciert werden wird. Immerhin ist Moskau nach fast sechsjähriger Blockade des 5-plus-2-Formats wieder an den Verhandlungstisch zurückgekehrt, um eine Regelung des Transnistrienkonflikts zu suchen, einem Kernbereich der Meseberg-Initiative. Im November/Dezember 2011 fand eine erste Gesprächsrunde statt, die sich allerdings vorwiegend auf Verfahrensfragen konzentrierte.⁹⁰ Ob Russland an einer zügigen substantiellen Einigung interessiert ist, darf jedoch bezweifelt werden. Wenig Kooperationswillen zeigt Moskau auch bei Themen der menschlichen Sicherheit. Zwar sah es zunächst so aus, als ob Medvedevs Modernisierungsagenda auch Raum für innenpolitische Veränderungen schaffen würde. Doch dies erwies sich überwiegend als deklaratorische Politik; nennenswerte Fortschritte bei Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit fanden unter Medvedev nicht statt. Umso weniger sind sie unter seinem Vorgänger und designierten Nachfolger Putin zu erwarten. Deshalb wird Moskau einer Stärkung der menschlichen Dimension in der euro-atlantischen Sicherheit kaum zustimmen, weder im Rahmen der OSZE noch bei Verhandlungen mit der EU.⁹¹

Das außenpolitische Selbstverständnis als Großmacht mit eigener Einflussphäre sowie Demokratie-defizite des russischen politischen Systems stehen auch einem NATO-Beitritt Russlands entgegen. Er würde Moskaus Grundforderung nach gleichberechtigter Mitsprache in der euro-atlantischen Sicherheit ebenso gut erfüllen wie ein umfassender Sicherheitsvertrag. Die innen- und außenpolitischen Kosten, die Russlands Führung daraus erwachsen, wären aber wesentlich höher. Aus diesem Grund wird die Option eines NATO-Beitritts bislang nur in liberalen Kreisen diskutiert.⁹²

USA: Chancen und Grenzen des Reset

Die Vorschläge zur Reform der euro-atlantischen Sicherheitsordnung sind die wichtigste außenpolitische Initiative Medvedevs. In den USA allerdings besteht wenig Interesse an einer Debatte zum Thema. Dass dort kaum Handlungsbedarf gesehen wird, hat erstens damit zu tun, dass das bestehende Sicherheitssystem in Europa mit einer starken und autonom agierenden NATO als Zentrum den USA eine herausgehobene Stellung garantiert. Zweitens ist Washington zur Lösung seiner eigenen Sicherheitsprobleme weit weniger auf die Zusammenarbeit mit Moskau angewiesen als die Europäer. Die USA benötigen Russland vor allem zur Bearbeitung globaler Sicherheitsprobleme wie Nichtverbreitungspolitik, Antiterrorkampf und nukleare Abrüstung. Dagegen betreffen die ethnoterritorialen Konflikte im postsowjetischen Raum mit ihren Spillover-Risiken in erster Linie Russland und die erweiterte EU, nicht aber die USA. Auch ist die ökonomische und energiepolitische Verflechtung zwischen Moskau und Washington deutlich geringer ausgeprägt als zwischen Russland und den EU-Staaten.⁹³

Aus amerikanischer Perspektive besitzen daher solche Handlungsoptionen keine Chance auf Verwirklichung, die den für Washington vorteilhaften institutionellen Status quo grundlegend ändern und die Handlungsautonomie von NATO und USA beschneiden würden. Aus diesen Gründen wurde den Vertragsvorschlägen Medvedevs bereits eine Absage erteilt.⁹⁴ Ebenso wenig liegt eine NATO-Mitgliedschaft Russlands im amerikanischen Interesse, verlören die USA dadurch doch ihre Führungsrolle in der Allianz. Da aber auch Moskau diese Option nicht favorisiert, fällt

⁹⁰ Dem 5-plus-2-Verhandlungsformat gehören Russland, die Ukraine, USA, OSZE und EU an. Es ruhte seit 2006. Zur ersten Gesprächsrunde vgl. OSCE, *First Official 5+2 Talks after Renewal Lay Ground for Further Progress on Transnistrian Settlement*, Says OSCE Chairperson, Press Release, Vilnius, 1.12.2011, <<http://www.osce.org/cio/85566>>.

⁹¹ Vgl. Fischer/Zagorski, »Russia, the EU and Their Neighbours« [wie Fn. 47]; Marcin Kaczmarski, *Foreign Policy at the Service of Modernisation: Old Wine in a New Wineskin*, Warschau: Centre for Eastern Studies [OSW], 1.9.2010 (OSW Commentary; 39); Hans-Henning Schröder, »Modernisierung von oben: Medwedews zweiter Bericht zur Lage der Nation«, in: *Russlandanalysen*, (20.11.2009) 192, S. 2–6, <<http://www.laenderanalysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen192.pdf>>.

⁹² Jurgens/Kulik, *O perspektivach* [wie Fn. 81].

⁹³ Die EU 27 war 2010 wichtigster Handelspartner Russlands, mit einem Anteil von 46,8% des gesamten Außenhandels. Die USA waren drittwichtigster Handelspartner, doch hier lag die Quote nur bei 4,9%. Während 2010 59% der russischen Energieexporte in die EU gingen, waren nur etwa 2% für die USA bestimmt. Eigene Berechnungen auf Basis von European Commission, Directorate-General Trade, *Russia*, 8.6.2011, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf>, und United Nations Statistics Division, *Commodity Trade Statistics Database*, <<http://comtrade.un.org>>.

⁹⁴ Die russischen Vorschläge beinhalteten zwar »konstruktive Ideen«, aber man sehe »keine Notwendigkeit für neue Verträge«, erläuterte Außenministerin Clinton. Hillary Rodham Clinton, *Remarks at the NATO Strategic Concept Seminar*, Washington, D.C.: U.S. Department of State, 22.2.2010, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/02/137118.htm>>.

es Washington leicht, verbal Offenheit zu signalisieren.⁹⁵

Mit dem im Februar 2009 initiierten Reset in der amerikanischen Russlandpolitik zeigen die USA aber grundlegende Bereitschaft, im Rahmen der Status-quo-Plus-Option die sicherheitspolitische Kooperation mit Moskau auszubauen.⁹⁶ Dies betrifft das bilaterale Verhältnis ebenso wie den Aufbau einer strategischen Partnerschaft zwischen Moskau und der NATO. Zurückhaltend ist die amerikanische Regierung jedoch gegenüber einer substantiellen sicherheitspolitischen Aufwertung der OSZE, fürchtet sie doch, dies könne zu Lasten der Atlantischen Allianz gehen. Des Weiteren bevorzugt Washington schwach institutionalisierte und informelle Kooperationsmaßnahmen. Den Abschluss weiterer völkerrechtlich bindender Einzelabkommen, etwa zur strategischen Raketenabwehr, lehnt es eher ab, es sei denn, sie brächten den USA einen deutlichen Sicherheitsgewinn, zum Beispiel bei den substrategischen Nuklearwaffen. Neben der Sorge um die außenpolitische Handlungsautonomie beeinflussen auch innenpolitische Zwänge die Haltung Präsident Obamas. Schließlich ist er in der Außenpolitik in vielfacher Hinsicht auf die Unterstützung der Opposition angewiesen, so bei der Ratifizierung internationaler Verträge, wofür eine Zweidrittelmehrheit im Senat nötig ist. Diese zu erreichen ist nach den Midterm-Wahlen im Herbst 2010 noch schwerer geworden.⁹⁷ Angesichts der Ende 2012 anstehenden

Präsidentenwahl wird die Regierung zudem Schritte vermeiden, die als zu weitgehendes Zugeständnis an Moskau kritisiert werden können, beispielsweise bei der konventionellen Rüstungskontrolle. Dies gilt umso mehr, als Obamas Gegner die Ankündigung der Rückkehr Putins ins Präsidentenamt bereits als Argument gegen eine Fortsetzung der Reset-Politik verwenden.

Europa: Führung gefordert

Das amerikanische Interesse an einer Reform der euro-atlantischen Sicherheitsordnung ist nicht sehr ausgeprägt und dürfte im Zuge des Vorwahlkampfes ab Ende 2011 weiter schwinden. Die russische Politik versucht zwar mit Hilfe konkreter Vertragsentwürfe Agenda-Setting zu betreiben, hat dabei aber vorwiegend ihren eigenen Machtaufbau im Sinn. Darum sind die Europäer besonders gefragt: Sie müssen Führung übernehmen und Russlands Kompromissbereitschaft testen, indem sie eigene Vorschläge für eine kooperative Sicherheitsordnung unterbreiten. Ob dies gelingt, hängt entscheidend davon ab, ob die europäischen Staaten die Grunddefizite ihrer bisherigen Russlandpolitik ausräumen können, nämlich ihre Uneinigkeit und den Vorrang bilateralen Handelns vor multilateralem. Deutschland, Frankreich und Italien definieren Russland als sicherheitspolitischen Partner und versuchen es enger an die westlichen Institutionen anzubinden. Polen, die baltischen Staaten und zum Teil auch Großbritannien dagegen sehen Russland wegen seines nicht-demokratischen Charakters und seines Hegemonialanspruchs im postsowjetischen Raum wesentlich stärker als sicherheitspolitisches Risiko. Die mittelosteuropäischen Staaten wiederum beklagen sich, Deutschland und Frankreich setzten in ihrer Russlandpolitik zu sehr auf das bilaterale Format, was sie aber nicht davon abhält, sich sicherheitspolitisch einseitig an die USA anzulehnen. Nur wenn die beiden Grunddefizite beseitigt werden, können die europäischen Staaten und Institutionen ihren entscheidenden Vorteil ausspielen. Als wichtigster Energieabnehmer und Modernisierungspartner besitzen sie nämlich mehr ökonomische Einflussmöglichkeiten auf Russland als die USA. Um diese zu nutzen, müssten die Europäer aber bereit sein, im Konfliktfall kurzfristige wirtschaftliche Gewinne zugunsten mittel- bis längerfristiger Sicherheitsgewinne und dem Erhalt einer wertebundenen Politik gegenüber Russland zu opfern.

⁹⁵ Auf die Frage, ob sie sich eine Zeit in der Zukunft vorstellen könne, in der Russland NATO-Mitglied sei, antwortete Clinton im Februar 2010: »Nun, ich kann es mir vorstellen. Aber ich bin nicht sicher, ob die Russen es sich vorstellen können.« Ebd.

⁹⁶ Im Rahmen ihrer Neujustierung der amerikanischen Russlandpolitik gelang es der Obama-Administration, große Stolpersteine im Verhältnis zu Russland aus dem Weg zu räumen. So drängt Washington nicht mehr auf eine schnelle Aufnahme Georgiens in die NATO. Außerdem reduzierte es sein Engagement im postsowjetischen Raum sowie seine Kritik an den innenpolitischen Verhältnissen in Russland. All dies verbesserte die Atmosphäre im russisch-amerikanischen Verhältnis und erlaubte manch substantielle Erfolge wie den Abschluss des New-START-Vertrags. Die Rivalität zwischen beiden Seiten besteht indes fort. Vgl. R. Craig Nation, *Results of the »Reset« in US-Russian Relations*, Paris: IFRI, 2010 (Russia.Nei. Visions; 53).

⁹⁷ Vgl. Peter Rudolf, *Das »neue« Amerika: Außenpolitik unter Barack Obama*, Berlin: Suhrkamp, 2010, S. 19–34; Tim Altegöör/Johannes Thimm, *Amerikas außerparlamentarische Opposition. Über die Hintergründe und Auswirkungen der Tea-Party-Bewegung in den USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2010 (SWP-Aktuell 50/2010).

In jüngster Zeit haben sich die Chancen auf eine kohärente Russlandpolitik Europas verbessert. Polen hat früher am vehementesten auf Eindämmungspolitik und bilaterale Sicherheitskooperation mit den USA gedrängt. Unter der Regierung Tusk befürwortet es nun wieder ein gemeinsames europäisches Vorgehen in der Sicherheitspolitik und leitete eine vorsichtige Annäherungspolitik gegenüber Moskau ein.⁹⁸ Auch wenn das russisch-polnische Rapprochement noch äußerst fragil ist, ergeben sich daraus doch Gelegenheiten, den Graben in der Russlandpolitik Deutschlands und Polens, der beiden wichtigsten Motoren der europäischen Ostpolitik, zu verkleinern. Hier kann das Weimarer Dreieck als sinnvolles Forum dienen, die deutsche und die polnische Haltung unter enger Abstimmung mit Frankreich einander anzunähern. Künftig sollte es besser genutzt werden, um gemeinsame Initiativen zu starten.⁹⁹ Das betrifft vor allem Vorschläge im Rahmen der Status-quo-Plus-Option, da der graduelle Ansatz unter den europäischen Staaten und Institutionen die größten Aussichten auf Konsens besitzt. Der Inhalt der russischen Vertragsvorschläge wird zwar von allen westlichen Staaten kritisiert. Doch während Deutschland und Frankreich darin zumindest ein russisches Angebot zur Diskussion sehen, betrachten die neuen NATO-Mitglieder sie als bloßen Versuch, die NATO zu schwächen.¹⁰⁰ Vor allem sie, die der Allianz zum Schutz vor einem als weiterhin aggressiv empfundenen Russland beitraten, halten eine ernsthafte Debatte über dessen potentielle NATO-Mitgliedschaft für sinnlos. Von deutschen Elder Statesmen dagegen wird diese Option zumindest als Vision beschworen.¹⁰¹

⁹⁸ Stephen Blank, »Lavrov's Visit to Poland: Is Russia's Rapprochement with Poland Real?«, *Eurasia Daily Monitor*, 7 (5.10.2010) 179; Angela Stent, »Russia-Poland 'Reset'?«, in: *Atlantic Council*, 21.4.2010, <http://www.acus.org/new_atlanticist/russia-poland-reset>.

⁹⁹ Vgl. Meister, *Multipolare Rhetorik vs. unilaterale Ambitionen* [wie Fn. 5].

¹⁰⁰ Vgl. Werner Hoyer, *NATO's Relations with Russia*, Oslo, 14.1.2010, <http://www.nato.diplo.de/contentblob/2562762/Daten/627846/RedeStMHoyer14012010_Download.pdf>; Adam Daniel Rotfeld, »Does Europe Need a New Security Architecture?«, in: *OSCE Yearbook 2009*, Baden-Baden 2010, S. 23–42, <<http://www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/09/Rotfeld-en.pdf>>.

¹⁰¹ Joschka Fischer, »Russland in die NATO«, in: *sueddeutsche.de*, 12.1.2009, <<http://www.sueddeutsche.de/politik/moskaus-rolle-in-der-welt-russland-in-die-nato-1.385366>>; Volker Rühle/Klaus Naumann/Frank Elbe/Ulrich Weisser, »Die Tür öffnen«, in: *Spiegel Online*, 8.3.2010, <<http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,682256,00.html>>.

Ausblick: Bausteine auf dem Weg zu einem System kooperativer Sicherheit

Baustein 1: Misstrauen abschwächen, Vertrauen aufbauen

Da mangelndes Vertrauen eines der gravierendsten Defizite der euro-atlantischen Sicherheitsordnung darstellt, ist es kurz- bis mittelfristig außerordentlich wichtig, Bedrohungsperzeptionen abzuschwächen. Dazu müssen militärische Zurückhaltung und Transparenz im Bereich der harten Sicherheit erhalten und ausgebaut werden. Der Schwerpunkt liegt hier auf dem konventionellen Rüstungskontrollregime. Sollte es sich nicht wiederbeleben lassen, gilt es, zumindest das Wiener Dokument zu stärken, im Rahmen des NATO-Russland-Rats den Begriff ständige Kampftruppen gemeinsam zu definieren und sich auf gegenseitige Maßnahmen der militärischen Zurückhaltung in der Grenzregion von NATO und Russland zu verständigen. All diese Schritte sollten eigentlich das KSE-Regime ergänzen; als Ersatz dafür könnten sie verlorengehendes Vertrauen daher nur zum Teil wiederherstellen. Deutschland in seiner traditionellen Funktion als »Motor und konzeptioneller Taktgeber«¹⁰² der Rüstungskontrolle spielt eine Schlüsselrolle, wenn es darum geht, Kompromissvorschläge zu entwerfen und gegenüber den Skeptikern, gerade in den USA, auf den besonderen Wert vertraglicher Regelungen zu pochen.

Hat der Erhalt bestehender Vertragswerke unmittelbar Vorrang, steht in einem nächsten Schritt der Ausbau von Rüstungskontrolle und Abrüstung an. Insbesondere das bislang unregulierte Feld der substrategischen Nuklearwaffen muss angegangen werden. Dies ist nur möglich, wenn die konventionelle Rüstungskontrolle nicht weiter erodiert, denn für Moskau besteht ein enger Zusammenhang zwischen konventioneller Unterlegenheit und nuklearer Versicherung. Insgesamt besitzt ein System detaillierter, mit klaren Verifikationsmechanismen ausgestatteter Verträge kurz- bis mittelfristig größere Chancen, Vertrauen zu schaffen, als ein umfassender Sicherheitsvertrag von »Vancouver bis Vladivostok« oder zwischen Russland und der NATO. Eine große Vertragslösung könnte

¹⁰² Gernott Borriss, »Sicherheitsexperte Wolfgang Richter: Bei der konventionellen Rüstungskontrolle könnte Deutschland mehr tun«, in: *Leipziger Internetzeitung*, 5.8.2011, <<http://www.l-iz.de/Leben/Gesellschaft/2011/08/Bei-konventioneller-Ruestungskontrolle-koennte-Deutschland-mehr-tun-28573.html>>.

grundsätzlich einen erheblichen Sicherheitsgewinn bringen. Allerdings ist kaum vorstellbar, dass sie unter den jetzigen Umständen zustande käme, die von Misstrauen und Desinteresse geprägt sind. Sie müsste präzise und verifizierbare Regeln enthalten, die leichter in getrennten Verhandlungen zu Einzelthemen aufgestellt werden können. Werden die Regeln dagegen zu allgemein formuliert, wie in den russischen Vertragsentwürfen, besteht die Gefahr, dass Uneinigkeit über deren Interpretation neue Konflikte verursacht. Dies dürfte das Misstrauen nicht beseitigen, sondern vertiefen. Die Option eines umfassenden Sicherheitsvertrags ergibt nur dann Sinn, wenn er einen Prozess abschließt, der im Rahmen kleinerer, detaillierter Einzelverträge bereits mehr Erwartungsverlässlichkeit geschaffen hat. Nur so ließe sich das Dilemma auflösen, dass die Verhandlungen mit dem Ziel eines großen Vertrags ein gewisses Maß an stabilem Vertrauen voraussetzen, das dieser erst schaffen soll.

Baustein 2: Institutionalisierte Kooperation ausbauen

Der zweite Baustein auf dem Weg zu einem System kooperativer Sicherheit mit Russland besteht darin, die existierenden Pfeiler institutionalisierter Kooperation zu festigen. Hier gilt es zunächst, die einzige inklusive und auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff beruhende Organisation im euro-atlantischen Raum aufzuwerten: die OSZE. Sie muss in ihrer Domäne Konfliktregulierung und Krisenmanagement nachdrücklich unterstützt werden. Der V-bis-V-Dialog mag nach dem Gipfel von Astana im Dezember 2010 nicht mehr so dynamisch sein, wie es der Korfu-Prozess war. Dennoch ist es im deutschen und europäischen Interesse, dass dieses Forum mehr Substanz erhält. Die Herausforderung liegt darin, einen Ort für eine offene Debatte zu allen Fragen der euro-atlantischen Sicherheitsordnung zu schaffen und zugleich zu vermeiden, dass dort nur Lippenbekenntnisse ausgetauscht werden.

Auch in der Beziehung zwischen Moskau und der EU steckt trotz aller aktuellen Schwierigkeiten sicherheitspolitisches Entwicklungspotential, sowohl was die institutionellen Grundlagen (ER PSK) als auch die Kooperation bei bestimmten Themen wie ethnoterritoriale Konflikte anbelangt. Bei weichen Sicherheitsthemen wie Energiesicherheit und menschliche Dimension kann und soll die EU eine wichtige Rolle spielen. Zugleich tut sie gut daran, sich bei der harten

Sicherheit zurückzuhalten. Zum einen sind ihre Fähigkeiten hier beschränkt, zum anderen sollte sie es vermeiden, ein Kernproblem der euro-atlantischen Sicherheitsordnung zu verschärfen, nämlich die institutionelle Konkurrenz und daraus resultierende Dysfunktionalitäten.

Das größte Potential, die sicherheitspolitische Kooperation zu vertiefen, besteht zwischen Russland und der NATO. Seit dem Lissabonner Gipfel im November 2010 ist auf beiden Seiten eine vielversprechende Dynamik zu beobachten. Nun kommt es darauf an, bald die angestrebte strategische Partnerschaft zu schaffen, nicht nur durch vertrauensbildende Maßnahmen, sondern durch mehr praktische Zusammenarbeit. Insbesondere Themen strategischer Bedeutung müssen kooperativ angegangen werden. Die Raketenabwehr bietet dazu eine große Chance, birgt aber auch das Risiko, dass im Fall eines Scheiterns das gegenseitige Misstrauen wieder zunehmen wird. Neben der praktischen Kooperation sollten die Mechanismen interner Konfliktregulierung im NATO-Russland-Rat verbessert werden. Zum Beispiel könnten sich die Beteiligten relativ rasch auf ein Konsultationsgebot einigen. Wenn Vertrauen und Erwartungsverlässlichkeit gewachsen sind, ließe sich mittelfristig eine gemeinsame Zuständigkeit des NRC für solche Themenfelder vereinbaren, die ohne einander kaum zu regeln sind. Auf längere Sicht sollte auch ein Beitritt Russlands zur NATO nicht ausgeschlossen werden. Eine Mitgliedschaft ist zwar kurz- bis mittelfristig kaum realistisch, da auf beiden Seiten der nötige Wille und die Voraussetzungen fehlen. Da ein solcher Schritt jedoch den größten Sicherheitsgewinn erwarten lässt, ist es sinnvoll, hierüber ernsthaft zu debattieren, um ein gemeinsames Verständnis über Nutzen und Kosten zu erreichen. Neben der pragmatischen Konzentration auf schnelle Erfolge fände so auch eine Diskussion über längerfristige Perspektiven statt.

Baustein 3: Gemeinsame Wertebasis stärken

Um die sicherheitspolitische Kooperation Russlands mit den westlichen Staaten und Institutionen nicht nur auszubauen, sondern stabil zu machen, müssen die Wertedifferenzen verringert werden. Die EU-Russland-Verhandlungen wären der richtige Ort, um in einzelnen Bereichen zügig voranzukommen. Als wichtigster Modernisierungspartner Russlands besitzt die EU größere Einflussmöglichkeiten und kann bessere Anreize setzen als USA, NATO oder OSZE. Allerdings

steht die Union vor einem Dilemma: Konzentriert sie sich in ihrer Zusammenarbeit mit Russland zu sehr auf pragmatische Schritte in Wirtschaft und Sicherheitspolitik, riskiert sie, dem autoritären Regime in die Hände zu spielen. Misst sie normativen Fragen aber zu viel Bedeutung bei, könnte das mögliche Fortschritte in anderen Bereichen blockieren.

Abkürzungsverzeichnis

AKSE-Vertrag	Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa
ER PSK	Europäisch-Russisches Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
EU	Europäische Union
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IC	Istanbul Commitments
KSE-Vertrag	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRC	NATO-Russia Council
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
OVKS	Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
START	Strategic Arms Reduction Treaty
VN	Vereinte Nationen

Literaturhinweise

Uwe Halbach

Wladimir Putins Eurasische Union

SWP-Aktuell 51/2011, November 2011

<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A51_hlb_ks.pdf>

Wolfgang Richter

Scheitert die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa?

SWP-Aktuell 44/2011, September 2011

<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A44_rrw_ks.pdf>

Susan Stewart

Wenn Russland schwächer wird

SWP-Aktuell 42/2011, September 2011

<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A42_stw_ks.pdf>

Oliver Thränert

Das Raketenabwehrprojekt der Nato

SWP-Studie 25/2011, September 2011

<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S25_trt_ks.pdf>

Solveig Richter / Andrea Schmitz

Sicherheitsdialog oder Talkshop?

SWP-Aktuell 15/2010, Februar 2010

<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A15_rsv_smz_ks.pdf>

Margarete Klein

Neustart in den Beziehungen zwischen Russland und der Nato

SWP-Aktuell 1/2010, Januar 2010

<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A01_kle_ks.pdf>